ASSEMBLÉE NATIONALE

EXPOSÉS ET ÉTUDES
VOLUME 1

LES ATTRIBUTS D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

COMMISSION D'ÉTUDE
DES QUESTIONS AFFÉRENTES
À L'ACCESSION DU QUÉBEC
À LA SOUVERAINETÉ

EXPOSÉS ET ÉTUDES

VOLUME 1

LES ATTRIBUTS D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

Commission d'étude des questions afférentes
à l'accession du Québec à la souveraineté

Dépôt légal - 3e trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-26522-X

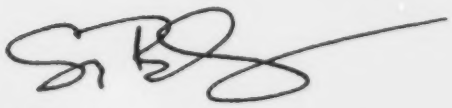
AVANT-PROPOS

La réalisation du mandat de la *Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté* a nécessité la collaboration d'un grand nombre d'experts québécois, canadiens et étrangers. Pour permettre une meilleure compréhension de ses propres travaux et en vue d'assurer une certaine pérennité aux recherches de ces experts, il est paru opportun de rassembler et de publier les textes présentés par les différents spécialistes lors de leur témoignage devant les commissaires, de même que les études préparées à la demande de la Commission.

Ces différents textes ont été regroupés par thème dans quatre volumes. Dans le cas des experts qui, pour différentes raisons, n'ont pu présenter un document écrit aux commissaires, le lecteur y trouvera les références au *Journal des débats* dans lequel il pourra prendre connaissance de la transcription intégrale de leurs témoignages. Enfin, en ce qui concerne les experts qui présentaient aux commissaires le résultat de travaux déjà publiés, le lecteur pourra y trouver à la fois les références précises au *Journal des débats* et celles des publications qui ont été présentées à la Commission.

La réalisation de ces volumes a été grandement facilitée par la collaboration des experts qui ont accepté de remettre au secrétariat leurs travaux en utilisant le support magnétique d'informations. Pour en simplifier la consultation, la publication de ces textes exigeait une certaine uniformisation de leur présentation. Malgré les efforts pour s'assurer que cette opération ne modifie en rien le contenu des travaux des experts, il faut toutefois signaler que les textes officiels demeurent ceux qui ont été remis ou déposés à la Commission et qu'on peut retrouver à l'Assemblée nationale. Il est utile de préciser que les opinions exprimées dans ces documents sont celles des experts; en conséquence, elles ne représentent pas nécessairement celles de la Commission ou de ses membres.

En terminant, au nom de mes collègues, je tiens à remercier tous les experts qui ont accepté de participer aux travaux de la Commission.



Guy Bélanger
Président de la Commission

16 septembre 1992

93-00700/

TABLE DES MATIÈRES

Les attributs d'un Québec souverain

Une collectivité nationale distincte

Fernand Dumont
Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté 3

Simon Langlois
Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec 15

Danielle Juteau et Marie McAndrew
Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain 31

Claude C. Emanuelli
L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité 61

François Crépeau
Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration 115

Les droits de la personne et des minorités

José Woehrling
Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain 195

Jules Deschênes
Les droits des minorités 249

Les nations autochtones

Éric Gourdeau
La question autochtone 255

Jean-Jacques Simard
Le problème autochtone 293

Bradford Morse
Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad 307

Le territoire

Henri Dorion
Les frontières du Québec : l'état de la question 353

Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat
L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté 377

Stephen A. Scott
Autodétermination, sécession, division, légalité : observations 463

Henri Brun
Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté 477

Jonathan I. Charney
The Maritime Boundaries of Québec 493

Les institutions

Nicole Duplé
Une constitution pour fonder l'État du Québec 581

Jacques-Yvan Morin
La constitution d'un Québec souverain 597

La personnalité internationale

André Patry
La reconnaissance des États et le cas du Québec 611

Louis Balthazar
Les États-Unis face à un Québec souverain 623

Edward McWhinney
Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne 635

Joseph T. Jockel
Déclaration d'ouverture (Exposé sur les relations internationales) 647

Daniel Turp
Exposé-réponse (Processus d'accession à la souveraineté) 655

Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté 687

Index des sujets 913

UNE COLLECTIVITÉ NATIONALE DISTINCTE

Fernand Dumont

Quelques dimensions sociologiques du projet de souveraineté

La transcription intégrale du témoignage de Fernand Dumont se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 29, 19 février 1992

Jusqu'ici, à ma connaissance, la Commission parlementaire a surtout étudié les dimensions juridiques et économiques d'un accès éventuel à la souveraineté. Ces examens sont indispensables. Mais il est pertinent de se poser une question préalable: quelle société est alors en cause, quel statut politique convient aujourd'hui à son développement? C'est sans doute pourquoi on m'a demandé de m'attacher aux aspects socio-culturels du projet de souveraineté. Le programme est considérable; je me rassure sachant que d'autres collègues apporteront leurs contributions.

1. Communauté nationale et communauté politique

Étant donné que je dois esquisser une vue d'ensemble, et en peu de temps, je crois utile de recourir à quelques distinctions de base qui relèvent à la fois de la philosophie politique et de la sociologie. Sans nous perdre dans des abstractions, il est nécessaire de savoir de quoi nous parlons lorsqu'il s'agit de nation et de communauté politique. Si l'on admet que les aspects économique ou juridique requièrent des précautions techniques, on admettra aussi qu'il ne faut pas laisser flotter dans le vague du vocabulaire les aspects sociaux et culturels.

Nation, État: ce sont là des vocables apparemment simples, mais qui, à l'usage, s'avèrent ambigus. Je ne me livrerai pas ici à de longues spéculations de sémantique. On pourra mettre des mots différents sur les distinctions que je vais suggérer; l'essentiel réside dans les distinctions elles-mêmes.

Entendons par **nation** une communauté résultant d'un héritage historique de manières de vivre. La référence collective qui en résulte suppose des repères: une langue, une religion, des institutions juridiques, des organisations diverses, parfois un statut politique. Ces critères ne sont pas partout les mêmes; on ne saurait les réunir tous dans une théorie générale qui s'appliquerait à chaque cas. La langue française n'est pas parlée seulement par les francophones d'Amérique; le catholicisme a été un caractère distinctif de notre nation et il ne rallie plus l'unanimité; l'État canadien pas plus que l'État québécois ne s'identifient à une nation. Cependant, des marques de ce genre se rencontrent dans une communauté nationale; ils sont entretenus aussi bien par la mémoire historique que par les formes quotidiennes de la sociabilité. Pareille communauté évolue dans le temps, elle modifie son visage et ses repères; il arrive qu'elle disparaisse.

Quant à lui, l'État se définit avant tout par la citoyenneté. Du moins en démocratie. Il concrétise le règne de la justice. Il garantit l'égalité des droits fondamentaux, confirmant ainsi l'individu dans son statut proprement public. Il existe des inégalités de revenus, de pouvoirs, de classes; c'est aussi la responsabilité de l'État d'introduire une certaine égalité dans l'inégalité elle-même par l'accès à des ressources: la scolarisation, les services de santé, l'assistance sociale, l'assurance-chômage, etc. L'État intervient aussi dans l'activité économique, dans le développement culturel. En somme, l'État assure un ensemble de normes et de procédures explicites qui concernent l'ensemble d'une société.

Nation et État procèdent donc de deux modes différents de cohésion des sociétés. La distinction est de principe; elle est aussi de fait. Entre les deux, il n'y a pas de coïncidence obligée: il existe des nations sans État correspondant; les États plurinationaux sont d'ailleurs en majorité dans le monde actuel.

Cependant, et c'est à ce point que j'introduirai une observation capitale pour la suite de ma réflexion: la nation et l'État entretiennent tous les deux des solidarités tissées par l'histoire. C'est évident pour la nation qui, à la limite, n'a pas d'autre assise. C'est vrai également pour l'État. Une constitution n'est pas uniquement un aménagement juridique; elle est aussi le symbole d'un consensus. République ou monarchie ne sont pas seulement des types de gouvernement, mais des modes de rassemblement des citoyens. Les consultations électorales ne se réduisent pas à des mécanismes; ils réaffirment le consentement collectif à la légitimité de l'autorité et de la contrainte. Le règne de l'opinion publique, dont on sait l'importance en démocratie, repose sur le postulat que les citoyens contribuent librement à entretenir un esprit collectif. En démocratie, les organes du pouvoir, si minutieusement agencés soient-ils, dépendent de ce qu'il faut bien appeler une communauté politique.

Sous prétexte qu'ils nous rassemblent selon des fondements différents, il serait donc fallacieux d'affirmer que la nation détient exclusivement le privilège d'être une communauté, alors que l'État ne serait qu'une organisation juridique ou administrative sans report à une solidarité résultant d'une histoire partagée.

Bien plus, entre ces deux communautés, des échanges sont nécessaires. S'il revient à l'État de promouvoir l'égalité des citoyens et la justice distributive, cette responsabilité concerne notamment le maintien et l'épanouissement des communautés nationales. Ce n'est pas là, de la part de l'État, une concession à la diversité des nations, mais une exigence positive: comment concevoir une communauté politique d'où serait bannie l'une des sources culturelles qui l'alimentent? Le réveil présent des nationalités suffit à nous rappeler les inévitables conflits dans des États qui ont méprisé les nations, qui ont tenté de se substituer à elles, au point de se donner eux-mêmes arbitrairement comme des nations.

Pour résumer les trop brèves considérations qui précèdent, posons trois énoncés: État et nation relèvent de modes d'allégeance différents; ils supposent des communautés spécifiques; l'un et l'autre doivent entretenir des rapports, qui ne sont pas de confiscation réciproque mais de support indispensable. À la lumière de ces critères, le jugement doit s'appliquer à des cas concrets. Les arrangements possibles sont pluriels, comme le montrent leur grande diversité à travers le monde et les difficultés, chaque fois circonstanciées, qu'ils comportent. Voyons donc ce qui en est pour le Canada.

2. *Le Canada est-il une communauté politique?*

Les distinctions que j'ai suggérées, et qui n'ont rien de particulier à notre situation, m'amènent à récuser un projet de souveraineté du Québec qui aurait pour objectif d'identifier nation et État: il y a ici des anglophones et des autochtones, et la nation francophone ne se limite pas au territoire québécois. Selon les mêmes critères, le projet de confédération canadienne est, de soi, parfaitement justifiable. Mais à des conditions, qui ressortent tout autant de mes observations antérieures. La Confédération devait garantir la sauvegarde et l'épanouissement des nations qui y ont adhéré: dans notre cas, la nation francophone qui, après une longue histoire où ont alterné les tentatives d'assimilation et la réclusion dans une réserve folklorique, était en droit de trouver dans la Confédération un libre développement qui aurait enrichi la maison commune sans s'y dissoudre. Cette première condition est en étroite relation avec une seconde: la Confédération devait former peu à peu une authentique communauté politique. Exigence à laquelle ne sauraient satisfaire ni des bricolages constitutionnels tardifs ni des allusions attendries aux Rocheuses ou au passeport canadien. Une communauté politique, j'y ai insisté, est le produit d'une histoire, de la progressive sédimentation de solidarités.

Or, l'histoire de la Confédération est l'histoire de l'échec à édifier une communauté politique.

L'Union des Canadas avait été l'ultime tentative pour assimiler les francophones. Le Québec est entré dans la Confédération après l'échec de ce régime. On voulait contrer l'instabilité ministérielle, renforcer les colonies britanniques envers le voisin américain, promouvoir une extension de l'économie, en particulier par la construction des chemins de fer; les intérêts des hommes d'affaires ont été prédominants. Au départ, le peu de pouvoir dévolu au Québec, la dépendance étroite des politiciens provinciaux envers les politiciens fédéraux ont empêché des frictions qui ne se sont manifestées, et de plus en plus vivement, qu'avec le temps. Par ailleurs, les Pères de la Confédération, anglophones comme francophones, espéraient fonder ce qu'ils appelaient une **nation nouvelle**; l'expression est revenue souvent dans leurs déclarations publiques. Les francophones du Québec se retrouvaient, en toute hypothèse, sujets de deux nations.

Comment a pu se dénouer l'ambivalence qui en découlait? On s'est mis à insister sur le caractère **culturel** de la nation francophone: sur «notre langue, nos institutions et nos droits», selon la devise consacrée auparavant. Si je comprends bien, l'autre nation devait être une nation **politique**. Effectivement, les pouvoirs laissés au Québec étaient surtout de l'ordre de la culture: l'éducation, l'assistance sociale, qui devaient être confiées à l'Église et mises ainsi à l'écart de la politique. Curieux arrangement, on le voit, qui laissait la nation francophone largement en marge de la «nation nouvelle» définie avant tout par la politique.

Ces facteurs sont de l'ordre des structures du régime confédératif. Mais, je le répète, une communauté politique repose aussi sur des symboles d'un consensus premier. On célèbre ses origines fondatrices dans l'émancipation des Cantons suisses, la Grande charte britannique, la Déclaration d'indépendance américaine, la Révolution française, la Révolution belge de 1830...

Or, rien de pareil au début de la Confédération. Les Pères ont refusé de tenir une consultation populaire: celle-ci aurait été, en la circonstance, non pas seulement le recours à un mécanisme démocratique, mais un acte fondateur analogue à ceux qu'ont connus d'autres communautés politiques. On s'est rabattu sur le vote des députés. Un excellent historien, Jean-Paul Bernard, a calculé que «parmi les 49 représentants des comtés francophones qui prennent part au vote, 25 disent oui et 24 disent non au projet de confédération.» (*Les Rouges. Libéralisme, nationalisme et anticléricalisme au milieu du XIXe siècle*, 1971, 265). Le moins que l'on puisse dire, c'est que le consentement à la **nation nouvelle**, à la communauté politique en genèse était fragile. Voilà une communauté qui doit célébrer ses origines avec discrétion...

La suite n'a fait qu'illustrer et accentuer ce défaut initial de structure et de symbolique.

Dès les premières années de la Confédération a commencé la longue liste des atteintes aux droits scolaires des francophones des autres provinces. Les droits de la minorité anglaise au Québec avaient été soigneusement garantis, alors qu'on s'était montré plus négligent à l'égard des francophones du reste du Canada. Le gouvernement fédéral n'a jamais cessé de louvoyer, de manquer aux responsabilités qui normalement étaient les siennes. Combien de batailles aussi, qui nous paraissent aujourd'hui invraisemblables ou caricaturales, pour obtenir la monnaie bilingue, le timbre bilingue, un nombre un peu équitable de fonctionnaires francophones dans les services fédéraux. C'était réduire les Canadiens français à de perpétuelles attitudes défensives qui n'ont guère contribué ni à un essor de notre culture ni à nous donner le sentiment que nous habitions, dans l'égalité et la dignité, une maison politique commune. Je passe rapidement sur l'affaire Riel, sur les deux conscriptions: des crises qui ont porté au grand jour une divergence foncière dissimulée en des temps plus calmes.

Tout aussi significatif a été le retard du Canada à conquérir son autonomie à l'égard de l'Empire, entrave là encore à la création progressive d'une communauté politique canadienne. Les Canadiens français qui ont réclamé une plus grande autonomie, et même l'indépendance du Canada, espéraient renforcer de cette manière un État canadien susceptible de conférer à ses citoyens une identité propre. Certes, on a rapatrié il y a peu la Constitution canadienne. Tardivement, et en l'absence du Québec: c'était répéter, en quelque sorte, l'échec de l'acte fondateur de 1867. Et puis, la symbolique d'une référence extérieure subsiste toujours: le chef de l'État est une reine étrangère; un gouverneur général coiffe l'État canadien. On me dira que ces symboles ne gênent en rien nos décisions. Si ces symboles n'ont aucune importance, je ne vois pas pourquoi ils subsistent; s'ils perdurent, c'est qu'ils sont indispensables aux yeux d'un grand nombre.

Le bilinguisme officiel, pratiqué le plus souvent en surface et avec parcimonie, ne pouvait faire dévier une tradition aussi longue et aussi solidement établie. On ne s'étonne pas qu'il soit si mal accepté en tant d'endroits. La politique du multiculturalisme a encore embrouillé les choses, au point où une personne normale n'arrive plus à se retrouver dans les nombreuses définitions officielles de ses allégeances politiques et nationales. Que l'on y ajoute la **société distincte**, et un véritable capharnaüm tiendra lieu de communauté politique.

À ces brefs rappels, plusieurs ne manqueront pas de s'objecter: tout cela c'est de l'histoire; situons-nous carrément dans le présent et face à l'avenir. J'y reviens à nouveau: une communauté politique ne s'improvise pas; on ne saurait fabriquer d'un coup ce que récuse l'histoire. On mettra au point des mécanismes de fédéralisme «asymétrique» ou «coopératif», on accumulera toutes les métaphores ou les recettes; on ne parviendra qu'à faire monter en surface les vieilles divisions. Depuis la déroute des accords de Meech, d'un bout à l'autre du Canada, se disent les contradictions longtemps accumulées.

L'échec d'une communauté politique canadienne est une tragédie pour tout le monde. Dans un continent anglophone, la nation francophone aurait pu trouver dans la Confédération un point d'appui solide en Amérique; de même, les Canadiens anglais auraient pu construire avec nous un État où les uns et les autres nous nous serions sentis chez nous, fiers de nos différences comme de nos convergences. Nous n'avons pas réussi. Et on ne voit pas comment un bricolage hâtif pourrait pallier un échec historique. Les hommes politiques du passé sont les premiers responsables de cet échec, par manque de lucidité et de courage, par complaisance envers les courants d'opinion ou d'intérêts, à moins que ce ne soit par entêtement. Envisageons maintenant l'avenir à partir de ce que l'histoire nous a légué, de ce qu'elle nous a faits. Le défi se pose avec acuité aussi bien au reste du Canada qu'au Québec.

3. *Le projet de souveraineté*

Dans ce contexte, il me semble que l'on peut dégager les raisons qui militent en faveur de la souveraineté du Québec, sans céder à des ressentiments envers le passé, sans s'abandonner à quelque nationalisme étroit.

Si nous ne sommes pas parvenus, au cours de l'histoire, à créer au Canada un authentique consensus de base, il convient d'en tirer lucidement une conclusion: au Canada, il y a en fait deux communautés politiques. Depuis les années 1960, le constat est de plus en plus évident, du moins au Québec. Cela ne résulte pas d'abord de l'action du parti souverainiste; celui-ci en est plutôt la conséquence. Le rapport Allaire, qui provient du parti libéral, ne repose-t-il pas sur le postulat que le Québec forme davantage qu'une province? Et que peut bien désigner d'autre qu'une communauté politique la notion de **société distincte**, malgré le flottement du contenu qu'on lui confère? Et dans les imageries qui se succèdent à un rythme rapide, dans le «fédéralisme asymétrique» par exemple, je ne peux manquer de constater que l'on rôde autour de l'association de deux communautés politiques. Par ailleurs, à mesure que se multiplient les commissions et les comités, que réclame le Canada anglais? Un gouvernement central plus centralisé, un sénat qui accentuerait encore la cohésion de l'autre société politique. Quelles que soient les positions où on s'arrête en chemin dans cette dérive, la tendance est nette de part et d'autre. Pourquoi ne pas consacrer en droit ce qui se dessine clairement dans les faits?

En rappelant quelques principes préliminaires, je soulignais une évidence: la communauté politique doit respecter et promouvoir l'épanouissement des nations qui, sans s'identifier à elle,

contribuent à sa vitalité. Depuis toujours, plus fermement encore depuis que le gouvernement de M. Lesage a inauguré la révolution tranquille, on n'a jamais manqué de proclamer que la communauté politique québécoise est l'assise essentielle à la survie et au développement de la nation française en Amérique. À cet égard, notre situation est radicalement différente des petites nations européennes. Là-bas, les nations forment une marqueterie où la diversité est la règle, où l'identité des unes est garantie par celle des autres. En Amérique du nord, nous sommes une toute petite population française sur un continent qui, pour le reste, est anglophone. L'appui d'une communauté politique spécifique est d'une aveuglante nécessité.

Néanmoins, une question a été souvent formulée au cours des débats de ces dernières années: en quoi, nous dit-on, la renaissance que vous avez connue au Québec pendant la révolution tranquille a-t-elle été empêchée ou favorisée par votre appartenance à la Confédération? Il vaut la peine de nous y arrêter.

Aurions-nous fait mieux autrement? Répondre directement est impossible. Les facteurs, les impulsions, les forces qui ont joué sont innombrables. Mais il est loisible de faire des constatations plus sûres et plus instructives.

Une grande partie des énergies mises en oeuvre pendant ces années ont été vouées à contester des juridictions, à dénoncer des enchevêtrements de programmes, à concilier plus ou moins adéquatement des visées différentes. Ç'aurait été un moindre mal si cela n'avait été que perte de temps et de ressources qui auraient pu être mieux employés. Il y a plus grave: l'incidence de ces chicanes finit par faire perdre de vue, au profit des stratégies de conflits entre instances administratives, les problèmes eux-mêmes. Par exemple, dans les médias, on nous parle davantage des conflits de juridiction sur la formation professionnelle que des mesures qu'il conviendrait d'adopter pour répondre à une extrême urgence. Que l'on repasse un à un les grands défis qui nous affrontent, du sous-développement de régions du Québec aux carences du support à notre essor culturel, on arrivera au même diagnostic: à un détournement de l'attention et des débats vers les querelles de pouvoirs. À croire qu'il s'agit là, pour certains responsables, d'un utile alibi.

Reprenons la question que l'on oppose souvent à la thèse souverainiste: la Confédération a-t-elle été un obstacle à la révolution tranquille? N'oublions pas ce qui a été justement la composante principale de cette révolution: l'affirmation, jamais connue auparavant, du rôle de l'État québécois, de la communauté politique québécoise. Des secteurs déterminants de la vie collective, entre autres l'éducation, la santé, l'assistance sociale, l'environnement, le développement économique, sont devenus carrément des responsabilités politiques. Pendant longtemps, la nation francophone a été livrée à la survivance. La nation, c'était des coutumes: une langue, des institutions, le tout couronné et garanti par la religion. L'Église a exercé ici, pendant un siècle, une responsabilité proprement politique. Au début des années 1960, cette fonction est passée à l'État québécois: un changement décisif qui a contribué à la consolidation d'une communauté politique originale.

En définitive, la question de savoir si la Confédération nous a servis ou non dans notre évolution depuis trente ans nous invite à un constat: les changements ont été réalisés à travers d'épuisantes confrontations avec le gouvernement fédéral; ils ont entraîné sur la voie de la progressive confirmation d'une communauté politique québécoise; la conscience d'un nécessaire accroissement du rôle de l'État s'est accompagnée de l'affermissement d'un esprit public.

Au Canada, comme partout dans le monde, on répète de divers côtés que les problèmes des communautés politiques se posent actuellement dans un nouveau contexte. C'est vrai, et la question de la souveraineté du Québec ne doit pas être isolée des mouvances du monde contemporain.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour constater un élargissement des espaces économiques; on en conclut parfois que ce n'est pas le moment de restreindre les communautés politiques. Incidemment, si on en tire argument pour maintenir la Confédération en sa structure actuelle, l'argument peut se retourner: pourquoi s'arrêter en si bonne voie? Si on n'y prête attention, cette rhétorique va nous ramener à l'annexion du Canada aux États-Unis, une vieille tentation qui a surgi périodiquement au cours de l'histoire. Oui, les espaces économiques s'agrandissent, et aussi bien les espaces culturels, les aires de l'information, la mobilité des populations; les communautés politiques n'ont-elles qu'à suivre le mouvement?

En se complexifiant, en s'uniformisant d'une certaine manière, ces espaces ne deviennent pas pour autant des territoires abstraits où les groupes et les individus ne seraient plus que des atomes. De nouveaux pouvoirs apparaissent et étendent leur emprise, souvent à l'écart des contrôles démocratiques. Des inégalités de privilèges et de ressources subsistent. Les cultures sont des entités concrètes; de même que les solidarités, qui ne sauraient être étirées à l'infini sans qu'elles perdent toute substance et toute portée. La croissance économique elle-même ne dépend pas que des flux de capitaux ou de pouvoirs supranationaux laissés à leur seule initiative. Par exemple, la formation de la main-d'oeuvre ou la recherche-développement sont liées aux possibilités et aux besoins de sociétés circonscrites. La scolarisation se heurte à des obstacles et profite de facilitations qui ne sont pas les mêmes partout. On peut désirer en certains pays un système de sécurité sociale et de soins médicaux que n'adoptent pas des pays voisins, pour des raisons culturelles ou de préférences dans l'emploi des ressources. Tout cela va à l'encontre de l'uniformisation des communautés politiques. Dans la mesure où l'économie, l'information, la mobilité des populations transgressent les frontières, il revient aux communautés politiques d'affermir leur présence selon la diversité des besoins, des cultures, des possibilités de concertation. Nous n'aurons pas autrement une économie, une information, des migrations à dimensions humaines.

On a donc raison de situer la discussion sur l'éventuelle souveraineté du Québec dans la perspective des grandes urgences de la civilisation contemporaine.

Pour conclure

Je conclurai par une remarque, à mon avis très importante, et qui sera un peu comme une récapitulation de mon propos.

Encore une fois, la Confédération, en tant que projet de communauté politique, n'était pas fatalement vouée à l'échec. Dans ce cas comme en d'autres, c'est l'histoire qui n'est pas parvenue à surmonter un désaccord de fond. Et dès le commencement, où on a escamoté le processus démocratique qui aurait pu, au moins, être une promesse, un souvenir auquel on se serait reporté malgré les crises qui ont suivi. Je crains que l'on tente aujourd'hui de répéter cette méprise initiale. Des commissions, des comités, des rencontres où des citoyens sans mandats, des pouvoirs économiques et autres sont censés représenter la population travaillent à des replâtrages, à des manipulations d'opinions; la démocratie n'y trouve pas son compte. Quand un administrateur d'une association d'hommes d'affaires déclare qu'il suffirait, pour en arriver à un aménagement constitutionnel, d'un accord des premiers ministres des provinces, que la consultation publique pourrait être écartée, on ne peut manquer d'éprouver de sérieuses inquiétudes.

On ne retape pas de cette façon des constitutions, encore moins des communautés politiques. Dans les circonstances présentes, les divergences ne sont pas seulement dues à la présence du Québec; en créant des commissions et des comités, sans doute pour gagner du temps faute de pouvoir assumer la situation, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont ouvert la boîte de pandore. Malgré des balises plus ou moins astucieuses, les problèmes sont dorénavant sur la place publique. On ne les fera pas sagement rentrer dans l'ombre à coup de décisions improvisées dans quelques cénacles. Ici comme ailleurs, la démocratie est fragile. Il est des heures, dans l'histoire des sociétés, où il est indispensable de s'en souvenir. Pour le Canada comme pour le Québec, nous en sommes là.

Simon Langlois

Identité et souveraineté nationales : le cas du Québec

La transcription intégrale du témoignage de Simon Langlois se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 29, 19 février 1992

La question de la souveraineté du Québec ne pose pas seulement des problèmes économiques ou juridiques, problèmes qui commencent à être mieux balisés par les travaux des spécialistes. La souveraineté soulève bien d'autres interrogations, que certains n'hésiteront pas à identifier comme préalables aux précédentes ou encore comme étant plus fondamentales.

Quel est le sens de la souveraineté et de la nation dans le monde contemporain? L'État-nation est-il le meilleur cadre pour le développement d'un peuple? Le nationalisme québécois va-t-il à contre-courant des tendances dominantes observables en Occident où l'on voit les États-nations s'unir et se concerter? À ces questions, s'en ajoutent d'autres, plus spécifiques à la situation québécoise. Nous en avons retenu trois. Le Québec a pu se développer au sein de la Confédération canadienne depuis 1867. La langue française y a d'abord survécu, puis elle a été largement reconnue au Canada et le Québec s'est affirmé comme société francophone. La culture québécoise d'expression française s'est développée avec dynamisme. Pourquoi le Québec ne pourrait-il pas continuer à faire partie du cadre politique qui a permis d'arriver à ce résultat? Seconde question, très liée à la première: le Québec a-t-il réellement besoin de plus de pouvoirs pour atteindre ses objectifs fondamentaux sur le plan culturel mais aussi sur les plans économiques et démographiques, entre autres? Enfin, on peut s'interroger sur ce qui distingue l'identité québécoise et l'identité canadienne contemporaines.

1. Souveraineté et nation

Comment se posent maintenant la question de la souveraineté nationale et celle du nationalisme dans le nouveau contexte mondial marqué par l'effondrement de l'Union soviétique, la fin de la guerre froide, l'éclatement de la Yougoslavie, la construction de l'Europe, l'accentuation du libre-échange dans plusieurs régions du monde, la mondialisation des échanges de biens, de services, de techniques et d'images, sans oublier l'inégalité croissante entre le Nord et le Sud? La souveraineté et l'identité nationales sont en ce moment au centre d'une importante mutation dont il importe de saisir les contours pour mieux situer la question de l'avenir du Québec.

Nous aborderons brièvement cinq aspects qui nous paraissent caractériser les changements observables dans l'existence des nations.

a) La souveraineté et l'autonomie des États-nations ont régressé principalement sur les plans économiques et militaires. Les barrières tarifaires s'estompent, les marchés financiers s'internationalisent et les pays endettés sont contraints de respecter les directives des pays créditeurs ou de la Banque mondiale. L'État-douanier a peu à peu cédé la place à l'État commercial ouvert, pour reprendre l'expression de Gilles Gagné. La production et la consommation d'un pays donné coïncident de moins en moins. De même, les structures et les normes de consommation tendent à se rapprocher dans les pays occidentaux développés. Mais contrairement à ce que donne à penser une lecture superficielle ou rapide de ces changements, les États-nations n'ont pas abandonné entièrement leur souveraineté ni la capacité de prendre des décisions qui leur sont propres, en matière économique. Les politiques nationales continuent

d'être mises en place un peu partout et les États négocient entre eux en fonction de leurs intérêts dans le cadre d'un grand marché dont ils acceptent les règles du jeu.

Robert Reich a montré dans son ouvrage, *The Work of Nations*, que les intérêts des grandes firmes «nationales» ne coïncident pas toujours avec ceux des nations dans lesquelles elles sont implantées. Ce qui compte maintenant, c'est moins la nationalité de l'entreprise que l'activité réelle générée par celle-ci dans un pays donné. Selon cet auteur, une firme japonaise peut profiter davantage à l'économie américaine, parce qu'elle incorpore une part plus élevée de travail américain dans ses produits, qu'une firme proprement américaine qui fabriquera ses produits à l'étranger. Selon Reich, l'intérêt économique national change de forme dans le monde économique moderne, mais il demeure fortement présent comme préoccupation et comme problème. Ce qui fera la richesse d'une nation, ce n'est plus de pouvoir produire elle-même tout ce dont elle a besoin. C'est plutôt d'apporter au monde une valeur ajoutée dans certains domaines qui font sa force tout en achetant en dehors de ses frontières ce que les autres produisent mieux et à meilleur compte. Pour lui, la promotion de l'intérêt économique national passe par la reconnaissance des nouvelles formes d'organisation économique.

C'est **le marché**, à l'échelle mondiale et planétaire, qui entraîne une mutation de la souveraineté nationale en matières économique et commerciale, bien plus que l'abdication de certains pouvoirs aux mains d'une nouvelle superstructure. Les États-nations perçoivent mieux que leur propre intérêt économique réside en l'ouverture et en l'acceptation de nouvelles règles du jeu, axées sur l'échange généralisé et la libre circulation, d'où la régression du recours à la force militaire et au protectionnisme pour s'imposer ou se tailler une place dans l'économie mondiale. L'intégration dans un grand marché économique transforme la souveraineté nationale, mais elle ne l'abolit pas. Les États-nations doivent recentrer leur intervention, non plus pour protéger artificiellement leur marché interne, mais bien pour mieux armer leurs entreprises et leurs travailleurs afin de faire face aux défis nouveaux.

Dans les discussions sur ce sujet, l'Europe est souvent cité en exemple. Les pays membres de la Communauté européenne sont allés le plus loin sur la voie de l'intégration de leurs économies respectives en un seul marché. «L'Europe a surtout progressé sous la pression de la nécessité économique»[1], devant les contraintes que fait peser la mondialisation économique, financière ou technologique. Cette «Europe de la nécessité» soulève deux problèmes importants qui ont été examinés en France par le Groupe Horizon 2000 mis sur pied pour le Commissariat au Plan sous la direction de Emmanuel Le Roy Ladurie: celui de la finalité et celui de la démocratie.

Quelles seront, au-delà du grand marché de 1992, les finalités à long terme de l'Europe? Super-nation, fédération? L'«Europe de l'ambition», n'est pas encore très bien esquissée. Pour

1. Secrétariat d'État au Plan, *Entrer dans le XXIe siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française*, Paris, La découverte/La documentation française, 1990, p.186.

le moment, la super-nation rêvée par plusieurs n'est pas encore née. Pour d'autres, l'Europe n'est encore qu'un vaste marché commun de mieux en mieux intégré. Le sociologue français Alain Touraine porte un jugement d'ensemble sur la construction européenne qui ramène sur terre plusieurs idées reçues. «La construction européenne est vécue comme la création moins d'une supernation que d'un Marché commun et comme le dépassement des guerres entre États européens»[2].

Il reste à voir ce que l'Europe sera dans le futur. Une chose cependant est acquise: Les États-nations s'entendent pour mettre en commun leurs compétences décisionnelles dans plusieurs domaines et abandonnent de fait l'exercice de leur souveraineté dans certains champs.

Cet abandon pose un second problème: celui de la démocratie. L'édification du marché commun s'opère «en enlevant aux États membres, c'est-à-dire à des instances démocratiquement contrôlées [...] des compétences décisionnelles en matières économique et financière, au profit d'institutions européennes qui ne possèdent pas un caractère représentatif comparable...»[3]. Le Parlement européen a encore peu de pouvoirs et les Européens sont conscients que la question de la souveraineté politique se posera avec acuité dans la foulée de la mise en oeuvre des accords de Maastricht et dans le cours de la construction de l'Europe économique.

b) Parallèlement à la transformation ou au partage d'une certaine souveraineté en matière économique, les États-nations sont restés des pôles importants d'identification et le lieu privilégié de la régulation de la vie sociale, culturelle, socio-économique et politique. D.Schnapper a montré que les spécificités nationales ont tendance à s'affaiblir dans l'ordre de la production et de la consommation, alors qu'elles restent importantes dans les formes d'organisation sociale, dans le système des normes et des valeurs, et plus largement dans le processus d'identification collective. «La nation est une instance de régulation de la vie sociale, qui gère d'une manière spécifique les inégalités, les rivalités et les conflits entre les individus et les groupes. [...] Elle garde sa valeur identitaire»[4]. Et elle ajoute: «Il n'est pas indifférent d'apprendre à penser le destin humain à travers Shakespeare, plutôt qu'à travers Goethe ou Dante» (p.339).

S'il y a une seule Europe, il y a plusieurs manières nationales d'être européen[5]. Les systèmes d'éducation, les politiques sociales, les façons de vivre, la vie culturelle, la formation de la

---

2. Alain TOURAINE, «Existe-t-il encore une société française?», dans: Dominique Schnapper et Henri Mendras (éds), *Six manières d'être européen*, Paris, Éditions Gallimard, 1991, p. 145-146.

3. Secrétariat d'État au Plan, *Entrer dans le XXIe siècle*, *op. cit.*, p.191.

4. Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Éditions Gallimard, 1991, p.331.

5. Voir à ce sujet l'ouvrage de D. SCHNAPPER et Henri MENDRAS, *Six manières d'être européen*, Paris, Gallimard, 1991, aussi publié comme numéro spécial de *La revue Tocqueville*, 1991.

main-d'oeuvre, les rapports sociaux, les façons de gérer les entreprises, l'organisation des relations de travail, le syndicalisme, l'organisation politique, la façon de protéger les droits des individus: tous ces éléments révèlent des spécificités nationales importantes qui distinguent les États-nations qui peuvent par ailleurs coopérer étroitement entre elles dans un même marché.

Dans le contexte où s'effritent les spécificités et l'autonomie nationales en matière économique, on peut penser que les autres aspects vont prendre plus d'importance dans la recherche d'identité, comme le montrent déjà les préoccupations grandissantes pour les questions ethniques et la société civile.

c) Dans le monde occidental développé, la nation au sens organique tend à céder la place à la nation au sens contractuel. La nation, dans le monde contemporain, aura tendance à regrouper, non seulement des individus de même souche, de même sang ou de même culture, mais aussi des individus qui choisissent d'y adhérer par volonté. La nation sera moins ethnique et plus élective; elle sera de plus en plus composée de citoyens qui veulent vivre en commun et de non plus seulement formée de consanguins ou de personnes issues d'une même souche culturelle.

Voici comment Dominique Schnapper définit la nation moderne:

On définira la nation moderne comme la forme politique qui permet d'intégrer des populations objectivement différentes autour de normes et de valeurs communes grâce à une gestion économique et sociale fondée sur les compromis inévitables entre les valeurs de la liberté et de l'égalité et les nécessités de l'ordre économique. Ces valeurs, issues de l'histoire commune à toute l'Europe, sont mises en oeuvre et traduites de manière différente selon la tradition politique et la mémoire collective; ce qui explique que chaque nation démocratique garde une forme spécifique et que se maintienne sa valeur expressive et identitaire[6].

La France et les États-Unis offrent deux excellentes illustrations de cette nation élective en construction. Depuis le début du siècle, la France a su intégrer des millions d'étrangers et en faire des Français. Il en va de même aux États-Unis. L'Américain typique n'est plus seulement un caucassien de race blanche ou un individu de race noire, mais il peut aussi avoir les traits d'un asiatique ou d'un latino-américain. Dans ce type de société, la nationalité et l'ethnicité vont de moins en moins correspondre.

L'identité nationale n'est pas seulement prescrite, c'est-à-dire héritée de l'histoire. Elle peut aussi être acquise par choix et être le résultat d'une participation à la société d'accueil par le travail, la consommation, la sociabilité, l'identification à un projet commun et à un vouloir-vivre collectif. L'immigrant haïtien qui se définit désormais comme Français, Américain ou

6. D. SCHNAPPER, *La France de l'intégration*, op. cit., p.344.

Québécois, selon qu'il est installé en France, aux États-Unis ou au Québec, se donne une nouvelle identité nationale qui va coexister en quelque sorte avec son identité ethnique.

La nation au sens organique continue d'exister un peu partout dans le monde. L'éclatement de l'Empire soviétique ou de la Yougoslavie sont là pour en témoigner. Mais dans la plupart des cas, il ne sera pas possible de faire correspondre parfaitement les frontières de l'État et de la nation. Celle-ci sera elle-même, de plus en plus, appelée à se transformer dans le sens de la nation de citoyens. L'exemple de l'Allemagne, nation organique typique, peut être cité ici à l'appui. Il naît chaque année dans ce pays environ 40000 enfants de parents étrangers (la plupart d'origine turque) mais seulement 1000 obtiennent la nationalité allemande. Par comparaison, il naît 30000 enfants de parents étrangers en France et de ce nombre, 28000 obtiendront la nationalité française. Les proportions sont donc inversées. Or, la situation est en train de changer en Allemagne, car ce pays a modifié les règles d'attribution de la nationalité. Il sera désormais plus facile pour les individus qui le désirent de devenir Allemands, comme c'est déjà le cas en France pour ceux et celles qui veulent devenir Français.

d) Les processus qui permettent l'acquisition de la nationalité -- au sens sociologique et non seulement au sens juridique -- ont aussi changé considérablement. La nationalité et surtout l'identité nationale s'acquièrent maintenant par la scolarisation, la participation à la vie sociale et civile, l'apprentissage de la langue dominante ou officielle qui sert à communiquer (on peut devoir apprendre plus d'une langue dans certains pays ayant deux ou plusieurs langues officielles), le travail et la consommation.

e) La construction de l'identité nationale, enfin, tire aussi profit d'une ouverture vers l'extérieur. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la réponse qu'a donnée Lionel Stoléru: «l'Europe aux Français», au slogan lépéniste, «la France aux Français». Les Français ont construit le Concorde avec les Britanniques et ils en ont tiré une grande fierté nationale, même s'ils ont partagé la conception et la production de cet avion prestigieux. La dimension européenne est probablement appelée à enrichir l'identité nationale des personnes vivant dans les différents pays d'Europe bien plus qu'à la remplacer. Cette perspective apparaît clairement dans l'analyse de l'identité française préparée par le Secrétariat au Plan déjà cité plus haut. Selon ce rapport, les Français devront «désormais admettre que, tout en restant pour partie faite de l'héritage d'un passé plutôt glorieux, leur identité collective sera au moins autant le produit d'une participation au monde en train de se construire à travers les défis et les crises.»[7]

L'identité nationale se construit à partir de l'histoire et de racines, certes, mais les mutations du monde contemporain l'obligent de plus en plus à se tourner vers l'autre et vers l'extérieur afin de l'intégrer, et en conséquence elle se transforme elle-même par cette ouverture.

---

7. SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU PLAN, *Entrer dans le XXIe siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française*, Paris, La découverte/La documentation française, 1990, p.185.

Si les tendances que nous venons de dégager sont justes, nous avons les éléments qu'il nous faut pour répondre à la première question posée en introduction: la nation a-t-elle encore un sens dans le monde contemporain? Oui, la nation a encore un sens, mais ce sens a changé dans beaucoup de cas. La nation continue de caractériser un regroupement d'individus partageant la même origine, la même histoire. Mais la nation est aussi, et sera de plus en plus, une communauté de citoyens qui adhèrent aux mêmes objectifs, s'entendent pour vivre ensemble et se reconnaissent une même appartenance.

2. *Le nouveau visage de la dualité canadienne*

Plusieurs auteurs ont déjà diagnostiqué comment s'était peu à peu éteint le rêve dualiste canadien qui avait été élaboré à l'origine du pays en 1867, du moins du côté canadien-français. La croyance que le Canada était une association entre deux nations, au sens organique du terme, a fondé pendant des générations l'adhésion symbolique et affective des Canadiens français et des Québécois au pays de leurs ancêtres. Mais ce Canada des deux nations s'est bien transformé au fil des années. Le développement du fait français a été entravé à l'extérieur du Québec, jusqu'à ce que P.E. Trudeau ne renverse, bien tardivement, cette tendance. Mais surtout, l'arrivée de millions d'immigrants a transformé le Canada en une nation au sens électif du terme.

Le Canada s'est donné une identité propre - encore incertaine, certes, mais qui est en train de se consolider, et il a en quelque sorte pris conscience de lui-même, de ce qu'il était en train de devenir, principalement à la suite de l'adoption de la *Loi constitutionnelle* de 1982 et du rapatriement unilatéral de la Constitution. Deux changements importants sont alors survenus. Le Canada a enfin trouvé et explicité les éléments sur lesquels se consolide son identité et il a commencé à mettre en place des institutions qui sont en accord avec cette dernière.

L'identité canadienne se construit maintenant autour de quelques idées forces. D'abord la présence d'un gouvernement central fort. Ce thème revient comme un leitmotiv sous la plume des intellectuels qui écrivent sur le Canada. Ensuite, l'égalité entre les individus et la Charte des droits et libertés. Cette Charte est devenue le ciment de l'unité canadienne et un principe incontournable. On comprend mal au Québec la portée symbolique de cette Charte et l'importance de la question des droits individuels au Canada. Ce pays diversifié, où les descendants des colons britanniques sont maintenant minoritaires, ce pays multiculturel, multilingue et multiracial, a trouvé son principe intégrateur dans la promotion du respect des droits de la personne. Il en est résulté une conséquence importante pour les institutions canadiennes: l'éloignement progressif de la tradition parlementaire britannique. Plusieurs indices vont dans le sens de cette tendance. Ainsi, la Cour suprême a acquis plus de visibilité et surtout, elle joue un rôle politique accru.

Autre élément de base dans la nouvelle identité canadienne: l'égalité entre les provinces. Ce principe ne vise pas seulement à faire du Québec une province comme les autres, même si c'était là une intention manifeste du gouvernement Trudeau à l'époque. Il y a aussi derrière la

promotion de l'égalité la volonté de minimiser les inconvénients de grande disparité qui existe entre les provinces canadiennes, et notamment entre l'Ontario, qui produit à elle seule environ 40-45%, du PIB canadien, et les autres provinces. C'est ce qui explique l'acharnement des provinces faiblement peuplées - le Manitoba et Terre-Neuve, surtout -à défendre ce principe et à combattre l'idée que le Québec serait traité différemment dans la Constitution canadienne. Gordon Robertson a bien montré que la notion d'égalité entre les provinces est de création récente et que le fédéralisme canadien a toujours été, jusqu'à un certain point, asymétrique. Mais ce principe nouveau, reconnu officiellement dans la Loi constitutionnelle de 1982, est devenu difficile à contourner. Enfin, l'adoption des symboles canadiens, très récente il faut s'en rappeler, a cristallisé au Canada le sens de l'appartenance à un grand pays. Les Canadiens sont fiers de leur drapeau, de leur hymne national, de la grandeur et du caractère sauvage de leur pays. On aurait tort d'oublier la force de ces symboles pour les Canadiens, et en particulier pour les Néo-canadiens.

Pendant ce temps, le Canada français comme entité culturelle homogène a éclaté en identités régionales, comme l'indique le changement de nom de la Fédération des francophones hors Québec qui est devenue La Fédération des Communautés francophones et acadiennes du Canada. Le Québec de son côté s'est aussi engagé, plus tardivement que le reste du Canada, sur la voie de la construction d'une nation élective qui cherche à intégrer les immigrants. Les Canadiens français se définissaient par des liens de filiation et de consanguinité; les Québécois se définissent de plus en plus par des liens d'appartenance et par l'adhésion.

Québécois et Canadiens ne conçoivent plus le Canada de la même manière. Les Québécois qui appartiennent au camp fédéraliste sont encore attachés au principe de l'égalité entre les deux peuples fondateurs, entre les deux nations, entre les deux *Charter groups*, auxquels il convient maintenant d'ajouter les Amérindiens. Ceux et celles qui partagent l'option souverainiste sont attachés quant à eux au principe de l'égalité entre deux états souverains. Les Canadiens pour leur part privilégient surtout les principes de l'égalité entre les citoyens et de l'égalité entre les provinces. Jusqu'aux années 1970, les Canadiens arrivaient difficilement à s'opposer au principe de l'égalité entre les deux nations, mis de l'avant par l'élite canadienne-française avec l'appui d'intellectuels canadiens comme Mason Wade et d'autres. Ceux qui rejettaient ce principe, comme les Donald Creighton ou Eugene Forsey, n'avaient d'autres choix que de le contester et de combattre la thèse de la dualité. La situation a changé durant les années 1980, avec l'avènement du conflit entre les trois égalités (entre citoyens, entre provinces et entre les deux sociétés-communautés) fort bien décrit par le politicologue Alan Cairns de la Colombie-Britannique. Le Canada a maintenant quelque chose à opposer à la vision québécoise, ce qui n'était pas le cas avant 1980.

Parallèlement aux transformations qu'a connues le Canada, le Québec a vécu lui aussi de profondes mutations qui ont été bien analysées. Le rattrapage des francophones s'est effectué, entre autres, par le développement parallèle d'institutions et d'entreprises qu'ils ont contrôlées. On a mis en place un ensemble d'institutions économiques qui ont été importantes pour assurer l'émergence d'une classe moyenne et d'une bourgeoisie d'affaires francophone, mais aussi un

ensemble d'institutions originales dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la sécurité sociale. Le Québec s'est engagé lui aussi sur la voie de la construction d'un État d'abord pour assurer la mobilité économique et sociale des francophones à partir des années 1950, et par la suite pour construire la nation élective dont on a parlé plus haut en proposant le projet d'intégrer les nouveaux arrivants à la majorité francophone. La poursuite de ces deux objectifs exige le rapatriement à Québec de plusieurs pouvoirs, et la capacité d'intervenir efficacement dans des domaines nouveaux: la formation de la main-d'oeuvre, le contrôle de l'immigration, pour ne citer que quelques exemples. Plus globalement, nous avons montré ailleurs que le Québec et le Canada s'étaient développés comme deux sociétés globales qui paraissent maintenant en conflit[8].

3. *L'identité québécoise: de la nation tricotée serrée à la nation élective*

Il faut dépasser à notre avis la perception ethnique de l'identité québécoise afin plutôt de reconnaître l'émergence d'une identité nationale nouvelle au sens de la communauté de citoyens. Cet appel à un changement de perception s'adresse autant aux personnes qui se situent à l'extérieur du Québec qu'à ceux qui s'identifient eux-mêmes à la nation québécoise.

Il y a au Canada une perception farouchement ancrée que les lois sur la langue d'affichage, la langue de travail et la langue de l'enseignement sont avant tout répressives et défensives, qu'elles visent à protéger la culture et la langue des francophones de souches en les soustrayant à l'exposition ou à la concurrence de l'anglais. Dans cette perspective, le Québec est vue parfois comme une société sclérosée, ou du moins sur la défensive, qui ne parvient plus à se reproduire et qui cherche donc à s'affirmer en s'appuyant sur des lois qui briment la liberté des autres. Cette vision ressort sous la plume d'un grand nombre d'auteurs qui ont analysé la question de la langue au Québec depuis 10 ans. Cette perception négative se retrouve, par exemple, dans plusieurs articles parus dans le numéro spécial de la revue *Liberté* qui a ouvert ses pages aux écrivains anglophones.

En s'efforçant de défendre le fait français, le gouvernement du Québec a tiré au-dessus de la cible. Des aspects de la Loi 101 et de la Loi 178 sont draconiens. Au mieux, elles doteront la province d'un esprit de clocher qui mènera à une république de sirop d'érable [...]. *Au pire, elles reflètent une mentalité fasciste prête à piétiner les droits fondamentaux de l'homme.*[9]

D'autres auteurs vont plus loin en avançant que le Québec ne vise rien de moins qu'à préserver la pureté de l'ethnie ou de la race. William O. Gairdner, par exemple, compare les politiques

8. Simon LANGLOIS, «Le choc de deux sociétés globales», dans Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux, (éds), *Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992*, Québec, Septentrion, 1991: 91-108.

9. Henry BEISSEL, «Le Québec: totalitaire ou dans le sirop d'érable», *Liberté*, juin 1989, 183, p.83.

québécoises à celles... du Japon (pays très fermé à l'immigration, comme on le sait, et soucieux de préserver sa culture et sa race). Voici ce que Gairdner écrit:

*A national **unicultural** policy can work, as in Japan, because it promotes natural similarities that existed before the policy.* [...] *Veteran columnist James Fallows wrote of Asian societies that 'most share the belief that a society is strongest when its members all come from the same race or ethnic group* [...]. *If you think about it, this is a formula for precisely the policy Quebec is vigorously and quite successfully pursuing at this very moment.*[10]

M. Gairdner n'est sans doute pas allé à Montréal depuis longtemps. Il a encore moins visité les écoles de cette ville pour voir à quel point le paysage ethnique est en train de se modifier. Le parallèle entre le Japon et le Québec est, c'est le moins que l'on puisse dire, erroné et sans fondement. C'est aussi cette vision d'un Québec ethnique qui soustend l'analyse de Bercuson et de Cooper dans *Deconfederation* et surtout leur proposition de restreindre le territoire d'un Québec indépendant à celui occupé par l'ethnie francophone, à l'origine de la colonie ou encore la lecture que fait Mordecai Richler. Ajoutons un autre exemple à cette liste (qui pourrait s'allonger) d'articles, d'études et d'ouvrages qui proposent une vision négative du Québec, soit le diagnostic posé par J.M. Cameron, dans un article paru dans le *New York Review of Books*, qui voit dans les Lois 101 et 178 sur la langue le résultat d'une politique de désespoir et le réflexe frileux d'une société qui craint l'extinction.

The fear of extinction accounts for the linguistic policy that requires the children of immigrants to use French, and only French, in the schools. This seems a desperate policy. It is hard to believe that such a policy can turn the children of immigrants into patriotic Québécois within a generation. The rigorous language policy of Quebec, which goes far beyond defending the linguistic integrity of Quebec society, proscribing, to take a petty example, the use of English on signs outside shops, shows how lacking in confidence in the inherent power of the culture to maintain itself are the rulers of Quebec.[11]

L'auteur ajoute plus loin dans le même article que les manifestations du nationalisme québécois peuvent rappeler parfois les doctrines de Claude Maurras et ses jugements portés sur les métèques. David Milne résume bien cette perception qui a cours au Canada anglais:

It was said that two different and incompatible visions of the country were emerging: a racially diverse, increasingly multicultural Canada desirous of a strong Charter versus Quebec's wish to preserve a more homogeneous French-speaking society backed by strong parliamentary trumps

10. William D. Gairdner, *The Trouble with Canada*, Toronto, General paperback, 1990, p.392-393.

11. J.M. Cameron, «The New Canadas», *The New York Review of Books*, August 16, 1990, p.25.

from Québec city. In effect, these two nationalisms were but echoes of the old Trudeau-Lévesque rivalities.[12]

Cette vision est basée sur une définition organique de la nation québécoise. La perception que nous venons de décrire s'appuie sur l'idée que le Québec constitue d'abord une nation au sens organique, au sens ethnique du terme. Or, la nation québécoise est aussi en train de changer, en suivant une voie qui caractérise le reste de l'Amérique tout entière, en une nation élective qui rend caduque les critiques formulées plus haut.

Loin d'être un réflexe frileux d'une majorité qui se sent menacée et qui n'est pas capable de se reproduire, les politiques linguistiques adoptées par le Québec proposent aux immigrants un objectif identique à celui que leur offrent d'autres sociétés: celui de participer à la vie sociale, politique, culturelle et économique de l'ensemble de la société d'accueil. Les lois linguistiques n'entendent pas seulement donner aux Québécois de souches francophones un État à visage français, dans lequel ils pourront vivre, avoir accès aux services et travailler dans leur langue. Ces lois visent aussi à intégrer les nouveaux arrivants à la majorité de langue française. Les critiques qui s'inquiètent du caractère homogène du Québec ne voient pas que ces politiques vont, à terme, contribuer à transformer radicalement le Québec, comme ce fut le cas pour le Canada depuis plus de 30 ans, en une société de plus en plus multi-ethnique et pluraliste.

Les politiques en matière de langue et de culture n'ont pas d'abord pour but de protéger l'homogénéité de la race, pour reprendre le langage du début du siècle. Elles vont même sans doute provoquer le contraire, en amenant l'intégration à la société québécoise francophone d'immigrants qui autrement se seraient intégrés à la majorité canadienne et nord-américaine de langue anglaise. Ceux qui s'inquiètent de l'action anachronique d'un groupe ethnique homogène en matière de langue devraient plutôt se réjouir de voir que le Québec adopte, enfin, après avoir été réticent à accueillir et à intégrer les immigrants, une politique claire en ce sens qui ne fera que le transformer et en réduire l'homogénéité qui inquiète tant. En ouvrant ses portes, le Québec francophone de souche s'engage dans la voie de sa propre transformation.

Nul ne critique le Canada d'accueillir autant d'immigrants, qui choisissent tous d'apprendre l'anglais en dehors du Québec et qui sont perçus comme une richesse potentielle pour le pays. Pourquoi alors critiquer l'effort que fait le Québec pour intégrer les immigrants, en affirmant qu'il cherche ainsi à éviter la sclérose consécutive à la dénatalité qui le guette? Ce qui est bon pour le Canada ne le serait pas, tout à coup, pour le Québec? C'est ce qu'a bien compris l'auteur d'un article récent sur le Canada qui a donné lieu à une polémique après sa publication dans *The Economist*, «Canada: Nice Country, Nice Mess», article qui souligne que les immigrants savent ce qui les attend au États-Unis et au Québec, soit devenir des citoyens du pays d'accueil.

---

12. David Milne, *The Canadian Constitution*, Toronto, James Lorimer and Company, Publishers, 1991, p.300.

Immigrants to the United States can readily aspire to the values of americanism. [...] Immigrants to Québec also know what is expected of them, even if they do not like it; it is that they should become Quebecers. That means that they should identify with Quebec's sense of history, its «projet de société» and its national ethic.[13]

Conclusion

La nation au sens électif est en train de s'imposer dans le monde occidental, et le Canada et le Québec n'échappent pas à cette tendance. Cette conception de la nation exige un rôle accru de l'État qui doit intervenir davantage pour en orienter le développement. Ce n'est pas un hasard si les sociétés qui se sont engagées dans cette voie sont aussi celles qui ont le plus insisté sur la nécessité de protéger les droits de la personne et la démocratie.

Nous avons souligné, dans la première partie de ce texte, le rôle important que joue la scolarisation dans la construction de l'identité nationale. Plusieurs pays en font une condition d'accès à la nationalité, et l'on connaît le rôle majeur que l'école a joué dans l'intégration des immigrants aux États-unis, surtout entre les années 1890 et 1930, de même qu'en France, pour ne citer que deux exemples. L'école offre aux nouveaux arrivants les instruments culturels nécessaires à une pleine participation sociale et à leur intégration dans la société d'accueil. Le Québec devrait continuer à privilégier le passage obligatoire des enfants d'immigrants à l'école de langue française.

Mais le Québec ne peut oublier qu'existe sur son territoire une importante minorité de langue anglaise dont les membres sont aussi attachés à ce coin de pays. Déjà les lois québécoises reconnaissent et garantissent l'accès à tous les services (éducation, bien-être, santé, sécurité sociale) en anglais. Un aspect cependant continu de heurter ce groupe de Québécois: les restrictions en matière de langue d'affichage, surtout dans les communautés où ils sont largement majoritaires. Les lois 101 et 178 ont été nécessaires et elles le resteront dans un avenir prévisible. Mais il serait cependant possible d'en assouplir la portée dans le domaine de l'affichage, ne serait-ce que pour corriger une certaine incohérence qui permet d'afficher en anglais à l'intérieur mais non à l'extérieur. Des formules souples qui respectent les droits des groupes en présence, francophones et anglophones, ont déjà été proposées et il faudrait les examiner avec attention. Il ne s'agit pas de revenir au laissez-faire d'antan, mais il s'agit plutôt de répondre à des attentes légitimes de la communauté anglophone. Le changement proposé enverra un signal clair à ces concitoyens anglophones qu'ils font aussi partie, à part entière, du Québec.

La question de l'identité nationale n'est pas devenue une question secondaire dans un monde plus ouvert qui prend l'allure d'un grand marché où circulent argent, biens et personnes. Bien au

13. «Canada, Nice Country, Nice Mess», *The Economist*, 29, June 1992, p.11.

contraire, la nation reste un important lieu d'identification; mais elle devra relever le défi de concilier des attentes diverses. Définir la nation comme un lieu d'adhésion est probablement la meilleure façon d'y parvenir.

Annexe

L'expert a déposé le document suivant en annexe : LANGLOIS, Simon. «Le choc de deux sociétés globales», dans Louis BALTHAZAR, Guy LAFOREST, Vincent LEMIEUX (sous la direction de), *Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992, Enjeux et perspectives*, Sillery, Septentrion, p. 93-108.

Résumé

Responsable d'un chantier sur les tendances sociales à l'Institut québécois de recherches sur la culture et professeur de sociologie à l'Université Laval, Simon Langlois analyse en ces pages la révolution tranquille qui a secoué le Canada dans les années quatre-vingt. Un nouveau devenir constitutionnel pour l'État canadien et le renforcement d'une identité nationale canadienne sont les principaux éléments de cette révolution. En 1982, affirme l'auteur, le Canada s'est donné une nouvelle constitution. Il s'est redéfini sans le Québec. Le modèle d'un rapport Canada-Québec fondé sur la dualité s'en est trouvé brisé. Simon Langlois pense que le conflit prend de plus en plus l'allure d'un affrontement entre deux sociétés globales, chacune d'entre elles pouvant s'appuyer sur un réseau institutionnel fortement imbriqué. La perspective des deux sociétés globales sert mieux à faire comprendre l'évolution récente des politiques de bilinguisme et de multiculturalisme. Après avoir identifié les obstacles qui bloquent la voie d'un retour à la dualité l'auteur conclut, tout comme Gérard Bergeron, que l'incertitude est vraiment à son comble.

Danielle Juteau
et
Marie McAndrew[1]

Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain

La transcription intégrale du témoignage de Danielle Juteau et Marie McAndrew se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 29, 19 février 1992

---

1. Nous tenons à remercier mesdames Louise Fontaine et Patricia Bittar, toutes deux assistantes de recherche au Centre d'études ethniques, qui ont préparé une partie de la documentation nécessaire à la rédaction de ce mémoire. L'apport de mesdames Louise Simard et Micheline Goulet, secrétaires à la Faculté des sciences de l'éducation, à la dactylographie et à la correction du texte a également été grandement apprécié.

Introduction

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, nous tenons tout d'abord à vous remercier de nous avoir invitées à témoigner devant cette importante Commission d'étude sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. En effet, nous sommes bien conscientes, à l'instar de tous les Québécois et Québécoises, de l'importance des enjeux qui sont ici évoqués, discutés et évalués. Nous considérons également qu'il est particulièrement intéressant que la Commission ait décidé de se pencher sur la question des relations interethniques dans un Québec souverain. En effet, le débat actuel est polarisé autour d'enjeux économiques ou juridiques, - certes essentiels, mais qui ne sauraient à eux seuls résumer l'essence d'un peuple - alors que les questions concernant plus directement les relations entre citoyens et la convivialité intercommunautaire dans un Québec souverain paraissent souvent plus négligées. Précisons d'emblée que, malgré le titre d'«expertes» que l'on nous a gracieusement attribué, nous ne venons pas ici énoncer des vérités «ex cathedra», mais plutôt tenter de réfléchir avec vous sur la complexité des enjeux soulevés par le sujet et sur l'apport potentiel de la réflexion académique et de divers travaux de recherche - notamment ceux du Centre d'Études Ethniques - à la prise de décision des élus politiques.

Notre présentation comportera deux volets. Dans un premier temps, nous ferons un bref rappel de la réflexion académique actuelle sur les définitions et les modèles de nation en accordant une attention particulière à la manière dont s'articulent les relations interethniques dans les sociétés pluralistes et démocratiques. Nous décrirons également divers modèles de gestion de la pluralité en tentant de cerner la voie que semble avoir adopté le Québec moderne à cet égard. Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur l'impact de l'accession à la souveraineté sur le développement du modèle pluraliste qui semble actuellement émerger. Pour ce faire, nous aborderons trois dimensions étroitement liées mais qui demandent à être analysées séparément pour fins de clarté, soit la politique de sélection et la composition du mouvement migratoire à destination du Québec, la dynamique d'intégration linguistique des allophones ainsi que l'évolution des attitudes et comportements des Québécois d'origine française[2] à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous apparaît toutefois essentiel de préciser les limites de notre intervention ainsi que l'angle particulier sous lequel nous aborderons l'ensemble de ces questions. Premièrement, notre analyse privilégiera, pour l'essentiel, la dynamique des rapports entre les Québécois d'origine française et les communautés d'autres origines que Française, Britannique ou Autochtone que l'on désigne généralement au Québec sous le concept de

2. Par Québécois d'origine française, nous entendons les personnes dont les ancêtres sont nés en France; cette catégorie renvoie à ce qu'il est convenu d'appeler l'origine ethnique, et se distingue des francophones, catégorie fondée sur la langue et qui comprend des personnes provenant de divers pays, notamment d'Haïti, du Liban, de l'Algérie. Ces Québécois d'origine française sont habituellement ceux qui se considèrent d'«ethnicité» canadienne-française.

«communautés culturelles»[3]. Étant donné les limites du temps qui nous est imparti ainsi que celles de notre expertise à cet égard, la question essentielle et fort pertinente des relations entre la communauté francophone et les populations autochtones et anglophones dans un Québec souverain - sur laquelle devraient se pencher d'autres experts - ne fait donc pas l'objet du présent mémoire.

Nous privilégierons également une approche sociologique large plutôt qu'une analyse strictement légaliste. En effet, nous désirons illustrer l'importance des déterminants socio-économiques et sociopolitiques ainsi que de diverses contraintes qui balisent la place relative qu'occupe l'exercice de pouvoirs formels, lorsqu'on analyse des dynamiques complexes comme celle des mouvements migratoires, des comportements linguistiques ainsi que des relations interethniques. C'est pourquoi, nous nous refusons à donner des réponses simples sur un impact éventuel - positif ou négatif - de la souveraineté à cet égard et tentons bien davantage de déconstruire certaines attentes irréalistes et certaines craintes alarmistes qui ont cours actuellement au sein de divers secteurs de la population québécoise. Les scénarios de «Grand Soir» et de «Grande catastrophe» nous apparaissant tout autant à être écartés, nous voulons illustrer en quoi ces visions extrêmes sont non fondées.

Précisons que nous choisissons cette approche de «démystification» et de «déconstruction», non pas que nous pensions qu'au sein des élites politiques, et notamment des personnes que nous rencontrons aujourd'hui, ces attentes irréalistes ou craintes alarmistes soient extrêmement répandues, mais parce que notre expérience de terrain, auprès de la population du Québec, nous révèle qu'elles sont relativement fréquentes. Or, la persistance de telles visions extrêmes est susceptible, à notre avis, dans les jours et les mois qui suivront une éventuelle accession à la souveraineté ou à l'inverse un second échec référendaire, de conduire à un certain dérapage sur le plan des relations intercommunautaires. En d'autres mots, plus les attentes de la population seront réalistes en ce qui concerne l'impact relatif de la souveraineté sur les enjeux dont nous discutons aujourd'hui, plus il sera possible de maintenir, dans un cas comme dans l'autre, un climat relativement harmonieux.

3. Nous utiliserons ce terme dans l'ensemble de cette présentation pour des raisons de commodité, tout en étant bien consciente de ses limites, notamment sur les plans anthropologique et politico-éthique. Pour l'essentiel, nous adhérons toutefois à l'analyse qui est faite de la pertinence de l'emploi de ce concept à la page 4 de l'*Énoncé de Politique sur l'immigration et l'intégration: au Québec pour bâtir ensemble* (MCCI, 1990), que nous ne reproduirons pas ici pour éviter d'allonger indûment le texte.

1. Définitions et modèles de la nation: le cas québécois

Le Québec est à la fois produit historique, conscience nationale et projet spécifique, trois éléments inextricablement liés qui exercent une influence déterminante sur le modèle de nation qu'il définira. Nous verrons dans ce volet qu'en vertu de sa trajectoire historique spécifique et de la conjoncture actuelle, le Québec, quel que soit son statut politique, peut chercher à actualiser un modèle de société de type pluraliste et inclusif[4].

1.1 Derrière la notion de nation

Derrière les revendications formulées par le Québec depuis les années soixante, allant du statut particulier à la société distincte en passant par les États associés et la Souveraineté-association, se profile la nation comme réalité matérielle et idéelle.

Le concept de nation, «un des concepts qui, pour nous, sont les plus chargés de sentiments pathétiques...»[5].

Les nations sont des communautés politiques imaginées[6]; imaginées parce que dans la tête de chacun des compatriotes existe l'idée d'une communion et d'une camaraderie horizontale, un sentiment d'appartenance, une conscience nationale. Affirmer que les nations sont imaginées, cela n'est pas dire qu'elles sont imaginaires. La conscience nationale s'élabore au sein d'une trajectoire historique donnée et en fonction d'un projet spécifique. Examinons de plus près chacune de ces composantes.

---

4. Le pluralisme (Schermerhorn, R.A. (1970). *Comparative Ethnic Relations*, New York, Random House) se situe à trois niveaux: culturel, structurel et normatif. Le *pluralisme culturel* renvoie à la présence, dans une société donnée, de plusieurs groupes ethniques possédant chacun une culture qui leur est propre et qui les différencie des autres. Le *pluralisme social* renvoie à un édifice social compartimenté en des ensembles d'institutions analogues, parallèles, non complémentaires mais distinctes. Quant au *pluralisme normatif*, il relève davantage de l'axiologie, des valeurs, du "ce qui devrait être". Pour Schermerhorn, le pluralisme normatif consiste en une idéologie véhiculée par les groupes minoritaires pour qui le maintien de leur héritage, de leur tradition, de leur mode de vie reste éminemment désirable et souhaitable. Il nous semble important d'étendre cette définition et de prendre également en considération le point de vue du groupe dominant; cette vision renvoyant moins à lui-même qu'à la société globale. L'on pourra ainsi déterminer si l'idéologie dominante en est une d'assimilation ou de pluralisme. L'inclusion quant à elle est un processus qui vise à atteindre l'égalité de fait sans assimilation; elle requiert l'institutionnalisation des trois composantes, légale, politique et sociale, de la citoyenneté (T.H.Marshall (1954). *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press).

5. WEBER, M. (1971 [1925]). *Économie et Société*, Paris, Plon, p. 423.

6. ANDERSON, B. (1983). *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, pp.15-16.

La **conscience nationale**, cette croyance à l'existence d'une vie en commun «nationale», n'est en rien univoque, et peut être alimentée par les sources les plus diverses, langue, religion, souvenirs politiques, habitus. En outre, ces facteurs peuvent se modifier à travers le temps[7].

Deux considérations importantes découlent de cette approche. D'abord, ces ancêtres en commun si chers aux défenseurs de la nation organique sont souvent putatifs. Ensuite, la conscience nationale s'élabore à partir de sources multiples qui de surcroît sont appelées à se transformer; le critère religion, par exemple, si important dans la définition des frontières du Canada français, a complètement disparu de la conscience nationale québécoise.

Si «national» signifie quelque chose d'unitaire ce serait plutôt une sorte de passion spécifique, un **projet spécifique**. Les nations s'imaginent comme communautés possédant frontières et souveraineté, ce qui renvoie constamment à la relation avec la puissance politique. La nation renvoie à l'idée d'une organisation du pouvoir politique déjà existante ou ardemment désirée qui lui est propre[8].

Dans le cas du Québec, ce projet spécifique va d'une souveraineté accrue mais circonscrite jusqu'à la pleine souveraineté. C'est précisément la définition d'un projet politique spécifique, et non la reconnaissance de la spécificité culturelle, qui est perçue comme non légitime par plusieurs Canadiens, ce qui provoque la crise constitutionnelle et l'impasse que nous connaissons.

Cette conscience nationale et ce projet spécifique reposent sur une trajectoire spécifique et sur les représentations que nous en avons. La nation est un **produit historique**, qui se constitue dans le contexte d'une interaction constante des personnes qui partagent le même sort. Cette communauté nationale de destin forme un système qu'on ne peut appréhender par la simple énumération d'un ensemble de traits[9]. Aussi faut-il chercher à cerner une nation en allant

---

7. Le terme de nationalité suggère normalement l'idée vague que ce qui est ressenti en tant que commun devrait avoir pour base une communauté d'origine bien que, dans la réalités des faits, des hommes se considèrent comme des compatriotes tout en étant... fréquemment plus éloignés de leur origine... qu'ils ne le sont d'autres hommes de nationalité différente voire ennemie (Weber, M., 1971:424).

8. Dans un groupe d'hommes unis par la communauté de langue, de confession religieuse, de moeurs ou de destin, cette passion se liera à l'idée d'une organisation du pouvoir politique déjà existante ou ardemment désirée qui leur soit propre, et elle sera d'autant plus spécifique que l'accent aura été placé davantage sur la puissance (Weber, M. 1971:427).

9. Les éléments communs qui constituent la communauté, tels que le territoire, l'origine, la langue, les moeurs, les coutumes, l'expérience, le passé historique, les lois et la religion entretiennent entre eux un rapport bien précis. C'est l'histoire commune qui constitue l'élément-clé, la force agissante qui engendre, détermine et crée les moeurs et les coutumes communes, les lois communes, la religion commune et autres caractéristiques propres à la communauté (Bauer, A.

au-delà des apparences, derrière les formes visibles qui servent à l'identifier et à la décrire afin de déceler ses rapports constitutifs. Au-delà de certains attributs et caractéristiques, langue, valeurs, institutions, culture matérielle, une nation se construit en fonction d'une histoire fondée sur l'expérience et le souvenir de rapports sociaux tels que la colonisation ou la migration[10].

Les nations sont ainsi le produit de trajectoires historiques qui viennent infléchir les modèles adoptés. Elles ne peuvent pas se penser n'importe comment, au gré du vent et de la fantaisie. En vertu de la diversité de trajectoires vécues, elles développent des visions distinctes de ce qu'elles sont, de ce qu'elles ont été, de ce qu'elles seront et de ce qu'elles devraient être. La diversité des modèles sera approfondie dans la prochaine section où nous comparerons diverses situations, des anciens modèles de la *Kulturnation* et de la *Staatnation* à un troisième modèle axé sur le pluralisme normatif.

1.2 Les modèles de la nation: au-delà du sang et du sol

On a généralement tendance à présenter un modèle binaire de la nation qui oppose la nation des ancêtres à celle des citoyens. D'un côté, une nation fermée fondée sur les ancêtres et les liens du sang, la *Kulturnation*; de l'autre une nation ouverte, fondée dans une histoire politique, la *Staatnation*. D'un côté, une conception organiciste et souvent réactionnaire de la nation; de l'autre, une conception rationnelle, volontariste et davantage progressiste de la nation.

L'Allemagne et la France, droit du sang et droit du sol, deux conceptions de la nation; deux réalités également, chacune d'entre elles comportant des faiblesses et des lacunes. Faut-il rappeler que les «liens» du sang ne fondent pas l'ethnicité et que cette dernière est socialement produite notamment dans le contexte d'un processus d'humanisation des nouveau-nés? Faut-il rappeler que les êtres humains se transforment constamment, créant de nouveaux rapports et acquérant de nouvelles identités? Fonder la nation sur les liens du sang, c'est masquer la production sociale de l'ethnicité et de la nationalité, c'est situer dans la génétique une question essentiellement culturelle et politique. C'est également adopter un modèle raciste de société qui débouche sur l'exclusion (discrimination, expulsion, génocide).

---

in Haupt, G., Lowy, M., Weill, Cl. (1974). *Les Marxistes et la question nationale (1848-1914)*, Paris: Maspero, pp. 233-257).

10. La nation québécoise, rebaptisée récemment société distincte, c'est avant tout un rapport qui s'instaure entre les nouveaux et les anciens colonisateurs, un rapport en constante évolution et qui détermine en grande partie des consciences et des identités spécifiques. Il donnera naissance, au-delà des caractéristiques distinctes de provinces distinctes, à une communauté qui s'imagine en tant que nation, canadienne-française puis québécoise, une communauté imaginée et non imaginaire; ce qui engendrera des projets spécifiques dont, pour s'en tenir aux trente dernières années, le statut particulier, les États associés, le fédéralisme renouvelé, la souveraineté-association.

La France quant à elle se rapproche davantage du modèle qui reconnaît le droit du sol selon lequel les personnes nées sur le territoire d'un État sont considérés nationaux. L'actualisation de ce modèle en France n'en demeure pas moins problématique et cela pour deux raisons. Premièrement, les conditions d'accès à la nationalité y demeurent restreintes, puisque le fait de naître sur le territoire français ne confère pas automatiquement la nationalité; deuxièmement, une vision à forte tendance assimilationniste semble toujours prédominer. En effet, tout se passe comme si la possession de la nationalité française impliquait automatiquement la possession d'une identité et d'un capital culturels spécifiques. En France, «l'identité nationale n'[y] est pas un fait biologique mais politique: on est Français par la pratique d'une langue, par l'apprentissage d'une culture, par la volonté de participer à la vie économique et politique»[11]. On décèle dans cette approche un certain glissement, puisque Français renvoie ici à un contenu culturel spécifique et non seulement à un fait juridique et politique. Établir une distinction entre le biologique et le politique semble conduire dans le cas français à une équation entre le politique et le culturel.

Il semble toutefois exister un autre modèle de nation, issu davantage des pays qui se sont construits à partir de la colonisation mais surtout de l'immigration, tels les États-Unis, l'Australie, le Canada. Ce troisième modèle se distingue des deux autres et ce, sur plusieurs points. Premièrement, les politiques de la citoyenneté y sont de tendance libérale; la naissance sur le territoire d'un État confère automatiquement l'accès à la citoyenneté; de plus, l'accès à la citoyenneté par déclaration est relativement ouvert. Deuxièmement, le fait politique et le fait culturel y sont davantage dissociés. La naturalisation y est perçue comme moyen d'intégration et non comme résultat de ce processus. L'identité nationale peut se conjuguer à de multiples identités culturelles et le développement d'une conscience nationale n'entraîne point en principe l'annihilation culturelle. L'identité nationale renvoie à plusieurs référents. Un Canadien, par exemple, peut tout aussi bien être une personne d'ethnicité canadienne-française, canadienne-anglaise, ukrainienne, etc, parlant français ou anglais, ayant la peau noire ou blanche ou basanée, et ainsi de suite.

Or qu'en est-il du Québec?

11. SCHNAPPER, D. (1991). *La France de l'intégration, Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard p. 63.

1.3 L'émergence et la consolidation d'un modèle pluraliste au Québec

Rappelons brièvement que l'articulation complexe des rapports ethniques[12] au Canada y a engendré, environ un siècle après l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ainsi que l'éclosion et l'adoption d'un modèle pluraliste. Cette acceptation du pluralisme normatif s'inscrit au sein du vaste processus de bricolage que représente la construction de la nation canadienne. Si la nation canadienne-française a articulé une vision et un projet qui se rapprochent de la *Kulturnation*, l'État canadien a développé et cherché à actualiser le modèle de la *Staatnation*, une nation de type volontariste et politique, qui ressemble à certains égards à la nation française, où domine une vision assimilationniste. Les «White Anglo-Saxon Protestants» constituent le référent culturel central et l'anglo-conformité demeure une idéologie dominante. Cependant, l'opposition entre deux groupes nationaux et deux conceptions de la nation rendra impossible l'actualisation d'un modèle assimilationniste, en dépit des tentatives effectuées à cet effet.

Le conflit non résolu entre les deux peuples dits fondateurs, leur occultation de leur statut respectif de colonisateurs, leur aveuglement quant à la contribution des groupes d'origine non française et anglaise à l'édification de la nation canadienne provoquera l'émergence d'un troisième modèle, caractérisé par le rejet du binationalisme et par la reconnaissance d'une certaine forme de pluralisme culturel et structurel. L'adoption de mesures visant à institutionnaliser le pluralisme normatif[13] au Canada influencera les orientations que se donnera la nation québécoise nouvellement constituée. Qui plus est, la transformation de la dynamique ethnique au Québec, dont le remplacement de la nation canadienne-française, fondée sur l'idée d'une origine commune, par la nation québécoise rendra possible l'émergence de ce troisième modèle en sol québécois. En effet, contrairement à la nation canadienne-française, la nation québécoise, bien qu'incorporant des éléments ethniques préexistants, peut s'imaginer et se réaliser comme nation de type volontariste et politique; l'État du Québec, qui a pour ainsi dire fondé la nation québécoise, semble vouloir inclure le peuple des citoyens plutôt que le peuple des ancêtres ainsi que l'illustrera notre bref rappel de l'évolution des politiques à l'égard du pluralisme.

L'adoption de la loi 101 en 1977 faisant du français la seule langue officielle du Québec n'a pas favorisé, contrairement à certaines prédictions, le développement d'un modèle assimilationniste. Le Québec, après s'être penché sur les enjeux linguistiques, s'est engagé dans une deuxième étape davantage axée sur les enjeux relatifs à la diversité ethnique.

---

12. Les rapports ethniques renvoient à des rapports sociaux objectifs qui unissent, dans un même univers matériel et symbolique, les groupes de tradition culturelle qui nourrissent une croyance subjective à une communauté d'origine (Weber, 1971).

13. *La loi sur les langues officielles* en 1969 et la politique du multiculturalisme en 1971.

Ainsi, dès 1975, l'article 43 de la Charte des Droits et Libertés de la Personne reconnaît que «Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les membres de leur groupe». En 1978, le Livre blanc sur *La politique québécoise sur le développement culturel*[14] affirme qu'il n'est pas de culture sans minorités et stipule que «tous ont droit à ce que l'État mette à leur disposition les équipements collectifs et les instruments culturels qu'exige leur plein développement».

Quant à la loi constitutive du Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, elle stipule que le Québec prendre «des mesures destinées à respecter, et même, dans certains cas, à renforcer les droits et les moyens d'épanouissement des communautés culturelles non francophones»[15]. Ce Ministère se voit chargé de la coordination et de l'implantation du Plan d'action du Gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles qui vise à maintenir et développer les communautés culturelles, à sensibiliser les Québécois francophones à la contribution des communautés culturelles et à favoriser l'intégration de ces dernières. Le document *Autant de façons d'être québécois*,[16] quant à lui, propose un modèle qui suppose ni une intégration à part entière des individus (le melting pot américain) ni une juxtaposition prétendument égalitaire des groupes (la mosaïque canadienne) mais une structure construite à partir de deux catégories d'individus: la «nation québécoise» et les «communautés culturelles».

Finalement, *l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, lancé en décembre 1990, propose une politique de rapprochement interculturel et introduit l'expression «Québécois des communautés culturelles». Québécois et communautés culturelles ne renverraient plus à des catégories mutuellement exclusives. Trois principes orientent l'ensemble de la politique d'intégration et les mesures qui en découlent: une société dont le français est la langue commune de la vie publique; une société démocratique où la participation et la contribution de tous sont attendues et favorisées; une société pluraliste ouverte aux multiples apports dans les limites qu'imposent le respect des valeurs démocratiques fondamentales et la nécessité de l'échange intercommunautaire[17].

Le pluralisme normatif semble donc s'être imposé jusqu'à un certain point au Québec, du moins en ce qui concerne le discours des élites politiques. Ce modèle de société se comprend en fonction de sa dynamique interne ainsi que des rapports qu'il entretient avec son environnement social. Nous nous interrogerons maintenant sur l'évolution plausible de ce modèle dans un contexte de souveraineté en cherchant, notamment, à cerner le poids que continueraient à exercer

14. *La politique québécoise du développement culturel*, Québec, Éditeur officiel, 1978:64.

15. MCCI, 1981:27.

16. *Autant de façons d'être québécois*. Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles, MCCI, 1981.

17. MCCI, 1990, op. cit.

ces facteurs sur la politique de sélection, sur la dynamique d'intégration linguistique et sur l'évolution des attitudes et des comportements à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles.

2. *La politique de sélection et la composition du mouvement migratoire dans un Québec souverain*

La pertinence d'aborder l'enjeu de la sélection des immigrants lorsqu'on discute l'impact de la souveraineté sur le développement d'un modèle de nation pluraliste au Québec peut ne pas s'imposer d'emblée. Il nous apparaît donc essentiel de rappeler ici rapidement les liens étroits qui existent entre la politique de sélection des immigrants et la dynamique d'intégration et de relations intercommunautaires qui prévaut dans une société. En effet, en premier lieu, les choix politiques qui sont effectués quant aux niveaux et aux caractéristiques du mouvement migratoire influencent les perceptions subjectives - fondées ou non - de la majorité quant à la «visibilité» de cette immigration, à sa «capacité d'intégration» ou à l'inverse à son caractère dit «problématique». De plus, d'un point de vue objectif, le coût des services nécessaires à l'intégration varie, par exemple, selon l'importance de la population connaissant déjà la langue d'accueil à son entrée au pays ou selon la présence relative dans le flux total des catégories d'immigrants non sélectionnées en vertu d'objectifs économiques. Finalement, du point de vue des relations avec diverses communautés culturelles déjà installées au pays, l'importance qu'une politique de sélection accorde à des principes comme la réunification familiale ou la solidarité internationale constitue un message plus ou moins marqué d'ouverture ou de fermeture de la société d'accueil à leur égard.

Un Québec souverain aurait-il intérêt, comme le réclament certains mouvements certes marginaux mais relativement vocaux, à ne pratiquer qu'une immigration restreinte? Sans adhérer à de telles positions extrêmes, est-il réaliste de penser que la souveraineté du Québec permettrait d'augmenter sensiblement le pourcentage de francophones au sein du flux total, comme le soutenaient un certain nombre de mémoires soumis à la Commission Parlementaire sur l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration[18]? Serait-il, plus qu'aujourd'hui, possible d'identifier et de sélectionner certaines catégories d'allophones plus «francophonisables» que d'autres, comme le privilégie la récente politique de population du Mouvement national des Québécoises et des Québécois[19]? Pour ce faire, comme le redoutent à l'inverse d'autres groupes

18. Mc ANDREW, M., 1991. «Les réactions de divers groupes sociaux à l'Énoncé de politique sur l'immigration et l'intégration: une analyse préliminaire du contenu des mémoires présentés à la Commission parlementaire.» Communication présentée au IX Colloque biennal de la Société canadienne d'études ethniques, tenu à Winnipeg du 22 au 26 octobre 1991.

19. M.N.Q.Q., novembre 1991. *Pour une politique globale de la population, Manifeste.*

d'intérêt réunissant des Québécois de toutes origines[20],le Québec pourrait-il être tenté de mener une politique de sélection discriminatoire sur le plan des origines ethniques ou, pour le moins, amené à réduire au maximum la place de l'immigration familiale ou humanitaire au profit de la catégorie des indépendants où s'exerce pour l'essentiel sa marge de manoeuvre en matière d'immigration francophone?

À notre avis, ces craintes ou, à l'inverse, ces attentes irréalistes, résultent d'une évaluation inadéquate du poids relatif des trois déterminants principaux qui conditionnent la politique québécoise de sélection - et donc, indirectement, les caractéristiques du mouvement migratoire actuel - soit le cadre constitutionnel, la volonté politique et les contraintes exogènes émanant, entre autres, de la dynamique des flux migratoires sur le plan mondial.

Le cadre constitutionnel en matière de sélection est probablement bien connu des membres de cette Commission. Cependant, il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler rapidement les grandes caractéristiques, telles qu'elles ont été redéfinies en février 1991 par l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains[21]. Le Québec a acquis le droit exclusif de sélectionner les immigrants de la catégorie des indépendants, à l'étranger ou sur place, le Gouvernement fédéral conservant le droit d'admission sur le territoire canadien. Cependant, en ce qui concerne le mouvement généré en vertu du principe de la réunification familiale, le Québec continue d'accepter que la définition de la catégorie de la famille - qui ne fait pas à proprement parler l'objet d'une sélection - demeure de juridiction fédérale. Il en est de même du pouvoir de reconnaissance du statut de réfugiés, qui demeure une prérogative des états souverains signataires de la Convention de Genève. À l'étranger, Québec peut exercer auprès des réfugiés dont le statut est déjà reconnu, non pas une sélection au sens strict mais un certain «ciblage» des personnes qui lui paraissent le plus susceptibles de s'adapter à notre société. Toutefois, sur place, l'essentiel de la gestion du mouvement des revendicateurs du statut de réfugié lui échappe, à l'exception d'une participation relativement limitée lors du processus de règlement de l'arriéré actuellement accumulé.

À l'intérieur de ce cadre constitutionnel, le Gouvernement actuel a considéré que le Québec pouvait concrétiser sa volonté politique en matière de sélection à travers une série d'orientations présentées en décembre 1990[22]. Bien qu'énoncées pour la première fois de manière aussi explicite, celles-ci nous semblent se situer pour l'essentiel dans la foulée des idéologies et

20. Mc ANDREW, 1991, *op. cit.*

21. Cet accord, mieux connu sous le nom des deux ministres signataires mesdames Gagnon-Tremblay et McDougall, qui comporte des gains importants pour le Québec sur le plan de l'intégration, consolide, pour l'essentiel, en matière de sélection, les acquis de l'entente Couture-Cullen de 1978.

22. MCCI, 1990. *op. cit.*

pratiques plutôt similaires privilégiées dans ce domaine par les différents gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis la création du Ministère de l'Immigration en 1968.

La première orientation privilégiée par le Québec est celle d'une hausse graduelle des niveaux d'immigration en fonction de la capacité d'accueil afin d'augmenter la contribution de l'immigration au défi démographique qui confronte notre société. Cette préoccupation a, d'ailleurs, amené le Gouvernement à s'assurer, dans le cadre de la nouvelle entente, de la mise en place de divers mécanismes d'harmonisation des planifications fédérales et provinciales afin de permettre au Québec d'augmenter graduellement sa part de l'immigration canadienne, l'objectif de 25% étant envisagé à moyen terme. La seconde orientation est celle de la priorité accordée à la catégorie des indépendants (ainsi celle-ci constitue en 1990, 60% du mouvement migratoire au Québec alors qu'elle ne représente que 47,2% dans l'ensemble du Canada) qui est celle où le Québec peut exercer pleinement sa juridiction. À l'intérieur de cette catégorie, un arbitrage délicat est établi entre les objectifs économiques de la politique de sélection (notamment la sélection de travailleurs répondant à des pénuries de main-d'oeuvre et celle des gens d'affaires) et ses objectifs linguistiques (notamment l'augmentation de la proportion de francophones qui a atteint 37% en 1990 et est fixée à 40% d'ici à 1995), car, sans être systématiquement opposés, ces objectifs sont loin d'être systématiquement corrélés. Toujours dans cet optique d'arbitrage d'objectifs divers, le Gouvernement a également réaffirmé l'adhésion du Québec au principe de réunification familiale et de solidarité à l'égard de l'immigration humanitaire, revendiquant comme un choix de société ces engagements qui pourraient apparaître, d'un simple point de vue juridique, comme des obligations découlant du cadre constitutionnel.

À notre avis, espérer ou redouter que l'accession du Québec à la souveraineté ait un impact majeur sur la politique actuellement menée nous semble relever d'une sur-évaluation du poids relatif du carcan ou de la garantie, selon le cas, que constituerait le cadre constitutionnel dans la détermination de ces orientations par rapport au rôle qu'y jouent la volonté et l'intérêt du peuple québécois ainsi que l'importance des déterminants exogènes qui balisent les choix du Québec.

Illustrons notre affirmation par quelques exemples. Ainsi, en ce qui concerne l'option de hausse graduelle des niveaux, on peut penser que l'argument du maintien du poids relatif de la province dans la Confédération est susceptible d'exercer moins d'attraits auprès des décideurs d'un Québec souverain, bien que, dans le cas d'une éventuelle union économique, l'importance démographique des deux partenaires ne constitue certainement pas un enjeu négligeable. Cependant, l'ensemble des rationnels démographiques, économiques, humanitaires et même linguistiques qui justifient l'orientation actuelle - ou pour le moins un maintien des niveaux - ainsi que l'appui relativement élevé dont elle jouit au sein des élites et de la population québécoise[23], s'imposeraient probablement autant. Si le rythme de cette hausse est susceptible

23. Mc ANDREW, 1991. *op. cit.*/Sondage Omnibus CROP/La Presse, août 1990.

de varier à court terme selon la conjoncture politique et économique qui prévaudrait lors de l'accession à la souveraineté[24], à moyen terme, il nous semble donc peu probable qu'un Québec souverain privilégie une politique d'immigration restreinte qui irait à l'encontre de sa tradition et de ses intérêts. À l'inverse, étant donné le nombre extrêmement limité de pays occidentaux à niveaux de vie attrayant pratiquant encore une politique active de recrutement et de sélection[25], il apparaîtrait tout aussi douteux, qu'à moyen terme, la demande à destination du Québec connaisse une diminution importante.

L'hypothèse d'une augmentation significative de la proportion de l'immigration francophone au sein du flux total nous apparaît également comme peu réaliste. En effet, cette augmentation ne pourrait s'effectuer qu'à travers deux stratégies, dont l'adoption par les décideurs d'un Québec souverain nous apparaît peu probable, étant donné la tradition québécoise en matière d'accueil et le contexte qui prévaudrait lors de l'accession à la souveraineté.

La première de ces stratégies consisterait à réduire significativement la part de l'immigration non sélectionnée (familiale et humanitaire) dans le flux total, ces deux catégories ne jouant qu'un rôle marginal dans l'atteinte de l'objectif linguistique. En effet, l'augmentation de francophones au sein de la catégorie de la famille ne se concrétise qu'une dizaine d'années après que les résultats à cet égard n'aient été atteints au sein de la catégorie des indépendants alors que le pourcentage de francophones au sein de l'immigration humanitaire est conditionné par divers déterminants géopolitiques sur lequel le Québec n'a pas d'influence[26]. Cette solution, en plus d'aller à l'encontre de valeurs souvent réitérées par la population québécoise présenterait suffisamment de conséquences négatives potentielles, - entre autres, sur la rétention des immigrants, sur les relations du Gouvernement avec diverses communautés culturelles plus anciennes ainsi que sur l'image internationale d'un Québec souverain - pour qu'on puisse douter de sa popularité auprès des décideurs.

À partir du moment où l'on assume que le respect du principe de réunification familiale et de solidarité internationale ne constitue pas une conséquence du carcan fédéral mais serait maintenu par un Québec souverain, le seul lieu où pourrait se jouer une augmentation de la proportion de l'immigration francophone serait au sein de la catégorie des indépendants. Pour ce faire, deux hypothèses sont également envisageables. D'une part, un Gouvernement québécois souverain pourrait se fixer un objectif dépassant les 70% de francophones au sein de la sous-catégorie des

24. Comme maintenant, d'ailleurs, puisque la décision du Conseil des ministres sur les niveaux d'immigration est conditionnée par la capacité d'accueil (conjoncture économique disponibilité des services et consensus social émergeant de la consultation publique).

25. À l'exception du Canada, essentiellement l'Australie et la Nouvelle-Zélande et, dans une bien moindre mesure, les États-Unis.

25. Et ne désire pas non plus en avoir... puisqu'il serait paradoxal de souhaiter que les guerres civiles et autres catastrophes touchent prioritairement nos partenaires de la Francophonie mondiale.

travailleurs indépendants[27], ce qui apparaît peu réaliste étant donné l'importance de maintenir également une sélection répondant à diverses pénuries de main-d'oeuvre que les immigrants francophones ne permettent pas toujours de combler ainsi que la nécessité de choisir des immigrants susceptibles de s'intégrer au marché du travail[28]. L'autre hypothèse consisterait à diminuer substantiellement l'importance relative des gens d'affaires (actuellement 25%) au sein de la catégorie des indépendants. En effet, les caractéristiques de ce mouvement dépendant essentiellement du contexte géopolitique, il est prévisible, au moins à moyen terme, que la proportion de francophones y soit en décroissance par rapport aux tendances passées[29]. Ici encore, l'adoption de cette solution par les décideurs d'un Québec souverain préoccupé de développement économique apparaît peu probable. En effet, bien que des études récentes aient questionné l'impact macro-économique du mouvement des gens d'affaires dans l'ensemble de l'économie canadienne[30], sur le plan micro-économique, la venue d'investisseurs et d'entrepreneurs, est perçue très favorablement et même réclamée par la population, notamment dans les régions[31].

Quant à la question de la pertinence et de la faisabilité de sélectionner prioritairement, parallèlement aux candidats connaissant déjà le français, certains groupes d'allophones dont on assumerait qu'ils seraient davantage enclins que d'autres à apprendre le français et à l'adopter comme langue d'usage au pays, elle ne nous semble pas devoir se poser de manière significativement différente dans un Québec souverain qu'aujourd'hui. En effet, l'adoption d'une telle orientation présuppose que l'on possède des données objectives permettant d'affirmer que certaines caractéristiques pré-migratoires (autres que la connaissance préalable du français) conditionneraient significativement les attitudes et comportements linguistiques post-migratoires. Or, face à l'ampleur et à la multidimensionnalité des facteurs qui influencent la dynamique de francisation, certains lieux communs populaires, notamment ceux relatifs à l'impact de la proximité linguistique ou de l'héritage historique colonial, apparaissent peu fondés. Ainsi, à titre

---

27. C'est cet objectif (de 65 à 70%) qui est actuellement visé pour 1995 au sein de la sous-catégorie des travailleurs indépendants, afin d'atteindre l'objectif global de 40% dans l'ensemble du flux total.

28. Comme dans le cas des immigrants allophones ou anglophones, la rétention au Québec des immigrants francophones - ainsi que leur acceptation par la population déjà en place - dépendent largement de leur capacité à se trouver un emploi dans des secteurs en demande.

29. À court et moyen terme, le mouvement prévisible est celui en provenance de Hong Kong et de régions du Moyen-Orient où l'anglais domine comme langue seconde.

30. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, 1990. *L'incidence sociale et économique de l'immigration au Canada*.

31. Mc ANDREW, M. 1991, *op. cit.*/ Allocution de M. Roger Nicolet, président de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec lors du Colloque «Les personnes immigrantes, partenaires du développement régional» tenue à Hull les 22 et 23 novembre 1991.

d'exemple, au sein même des communautés linguistiques des «langues-soeurs» du français (italien, portugais, espagnol), les attitudes et comportements linguistiques varient énormément en fonction du contexte qui prévalait au Québec à l'époque de leur migration. De plus, les différences sur le plan socio-économique influencent la possibilité d'obtenir un emploi dans des secteurs où le français domine ou un logement dans un quartier où le contact avec la population francophone est fréquent[32]. Cette réalité explique en partie pourquoi, au sein d'une même communauté linguistique, différentes vagues connaissent des dynamiques et des rythmes de francisation distincts. De même, si certaines élites d'anciennes colonies françaises ont souvent effectivement gardé un attachement à l'égard de notre langue commune, il serait très aléatoire de généraliser cette attitude à l'ensemble des populations originaires de ces pays, surtout lorsqu'il s'agit de candidats ne connaissant pas le français qui appartiennent le plus souvent aux sous-groupes socio-économiques, confessionnels ou culturels ayant été moins influencés par la présence française.

Finalement, rappelons que si la distinction fondée sur la connaissance du français dans la grille de sélection est réputée non discriminatoire en vertu de la Charte (il s'agit d'une compétence clairement identifiable que l'on évalue chez des candidats de langue maternelle et d'origine ethnique variées), la sélection prioritaire d'une immigration dite «francophonisable» ne pourrait reposer que sur l'octroi d'un privilège à certains groupes de candidats en vertu d'une virtualité non démontrée résultant de leur origine nationale. Il nous apparaît donc peu probable qu'un Québec souverain respectueux de son image internationale et de la qualité de la vie démocratique à l'intérieur de ses frontières retienne ce critère dans sa politique de sélection, qui devrait demeurer basée sur le principe récemment réaffirmé de non-discrimination sur le plan de l'origine ethnique, «raciale» ou nationale[33].

Il nous reste maintenant à discuter rapidement la question de l'impact de l'accès à la souveraineté sur la gestion du phénomène des revendicateurs du statut de réfugié. Nous reconnaissons d'emblée l'ampleur de ce problème - tant à cause de ses conséquences sur la politique de sélection que de ses coûts sur les finances publiques qui grèvent les ressources déjà limitées en matière d'intégration - ainsi que la difficulté d'envisager qu'un Québec souverain puisse se révéler moins efficace que l'actuel Gouvernement fédéral à cet égard. Il nous semble donc que, sans nécessairement constituer une panacée - puisque le Québec subirait des

32. CARPENTIER, A. et RENAUD, J., 1991. *L'établissement d'immigrants au Québec: déterminants du premier emploi français et du premier emploi anglais - bilingue* / RENAUD, J. et MONTGOMMERY, C., 1991. *Nouveaux immigrants et quartiers de résidence*. Version préliminaire de 2 communications présentées au Colloque de l'ACFAS tenu à Sherbrooke le 21 mai.

33. L'essentiel de ces arguments - multidimensionnalité et dynamisme du processus d'intégration/différences intra-groupes chez des candidats de même origine nationale/aspect discriminatoire de critères non évaluables objectivement - pourrait également s'appliquer au débat émergeant actuellement sur la pertinence de sélectionner des immigrants dits de «cultures compatibles».

contraintes sensiblement équivalentes à celles du Canada -, le contrôle du processus de reconnaissance du statut de réfugié ne pourrait que constituer un atout dans le cadre d'une politique de sélection qui cherche à mieux contrôler les entrées internationales pour répondre aux besoins spécifiques du Québec. De plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance symbolique, sur l'intégration ultérieure des personnes régularisées, du fait que l'examen de la demande et l'attribution du statut soient effectuées par des représentants officiels du Gouvernement du Québec. Cependant, un examen de cette problématique dans l'ensemble des pays européens nous incite à beaucoup de prudence quant à l'impact effectif de ce nouveau pouvoir québécois sur l'ampleur du phénomène ainsi que le nombre et les caractéristiques des personnes finalement régularisés[34].

En réponse à cette première question, nous pensons donc qu'un Québec souverain devrait mener une politique de sélection qui ne devrait pas modifier sensiblement la composition du mouvement migratoire que nous connaissons actuellement. L'immigration devrait donc se maintenir ou continuer à augmenter graduellement pour répondre aux besoins démographiques, économiques et linguistiques de la société québécoise. De plus, elle demeurera diversifiée en ce qui concerne l'origine nationale, les compétences linguistiques ainsi que le statut socio-économique. L'adoption d'orientations et de pratiques différentes en matière de sélection ne constitue donc pas la panacée qui permettrait à un Québec souverain d'éviter d'avoir à se pencher sur deux enjeux majeurs qui le confrontent aujourd'hui, soit ceux de l'intégration linguistique et du développement de relations intercommunautaires harmonieuses. À l'inverse, les craintes alarmistes quant à l'établissement d'une politique discriminatoire ou plus restrictive que par le passé, nous apparaissent non fondées.

34. Nous nous appuyons, entre autres, sur les données contenues dans le numéro spécial de mars 1991 de la revue *Réfugiés* du HRC intitulé «Communauté européenne : nouvelles orientations» ainsi que sur le bilan plus récent «Le Point sur les demandeurs d'asile», paru dans le journal *Le Monde* du 15 janvier 1992.

3. *La dynamique d'intégration linguistique des allophones dans un Québec souverain*

Puisqu'il est prévisible qu'une proportion importante de l'immigration dans un Québec souverain continue à être constituée de personnes ne connaissant pas le français à leur arrivée au pays, la question de leur intégration linguistique[35] y demeurera - comme aujourd'hui - un enjeu d'importance. À cet égard, règne pourtant un second mythe - probablement plus populaire encore que celui qui veut qu'un Québec souverain puisse ne sélectionner que des francophones - soit celui du caractère non problématique, pour ainsi dire automatique, de l'apprentissage et de l'adoption du français comme langue commune de la vie publique par les immigrants et leur descendants dans un Québec où l'ambiguïté du projet national aurait été levée. Une version atténuée de cette vision est perceptible dans son corollaire: «le principal obstacle à l'intégration linguistique des allophones réside dans le carcan constitutionnel actuel et dans la dynamique socio-linguistique confuse qu'il induit», que l'on retrouve, entre autres, dans un certain nombre de mémoires soumis à la Commission parlementaire sur l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration[36].

À notre avis, bien que tous les arguments qui fondent cette position ne soient pas nécessairement à rejeter, cette vision souffre de trois grands travers qui la rendent à la fois partiale et partielle.

Tout d'abord, elle sous-estime explicitement ou implicitement, - et déligitime parfois même comme non significatifs - les progrès, certes encore fragiles mais tangibles, réalisés au Québec depuis vingt ans en matière d'intégration linguistique des allophones. Sans prétendre effectuer un bilan exhaustif, rappelons-en ici quelques exemples. Ainsi, la progression de la connaissance du français au sein de la population immigrée est passée d'un peu plus de 50% en 1971 à près de 70% en 1986[37]. La tendance traditionnelle au transfert linguistique vers l'anglais s'est également renversée au sein de la population immigrée après 1971 qui tend désormais à adopter

35. Dans le cadre de cette présentation, nous adopterons comme définition fonctionnelle de l'intégration linguistique celle actuellement privilégiée par le gouvernement québécois, soit la connaissance du français et son adoption comme langue commune des échanges de la vie publique. Une telle conception n'implique pas l'assimilation linguistique et permet aux individus qui le désirent de garder leur langue d'origine comme langue maternelle ou langue d'usage au foyer en autant que le statut de «lingua franca» du français soit clairement préservé dans la sphère publique. Par ailleurs, il faut rappeler que cette définition instrumentale de l'intégration linguistique n'épuise pas l'ensemble des dimensions du processus d'intégration, notamment de celles qui se réalisent à plus long terme et sont beaucoup plus difficilement quantifiables comme, par exemple, le développement d'un sentiment d'appartenance à la collectivité d'accueil.

36. Mc ANDREW, 1991, *op. cit.*

37. MCCI, 1990, *op. cit.*

le français comme langue d'usage à la maison[38]. De plus, suite à l'adoption de la Loi 101 en 1977, plus de 73% de la population scolaire allophone ainsi que la presque totalité des nouveaux arrivants fréquentent désormais l'école française[39]. Qui plus est, alors que cette dernière donnée pourrait sembler résulter largement du caractère coercitif de la législation linguistique, plus de 83% de la cohorte d'allophones ayant terminé son secondaire V au secteur français en 1986 a librement choisi un Cégep francophone[40]. Finalement, il faut signaler la progression des attitudes positives à l'égard de l'apprentissage du français et de son usage au sein de la population allophone telle que révélée par les résultats de diverses enquêtes[41]. L'ensemble de ces acquis illustrent, nous semble-t-il, le facteur non négligeable - et même irremplaçable - qu'a pu représenter dans ce domaine, même à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel, la volonté politique relativement cohérente des divers gouvernements qui se sont succédés au pouvoir au Québec depuis la fin des années 60.

Le second travers nous semble résider dans la vision qui fait de l'accession à la souveraineté une panacée. Celle-ci, croit-on souvent, permettrait de résoudre les divers problèmes que connaît encore le Québec en matière d'intégration linguistique ou d'accélérer significativement le rythme des tendances amorcées. Ceci nous paraît peu réaliste. En effet, il est essentiel de ne pas surévaluer le rôle relatif de l'ambiguïté du statut politique actuel du Québec dans cette dynamique par rapport à celui qu'y jouent divers déterminants socio-économiques et contraintes financières auxquels les décideurs d'un Québec souverain devraient faire face au même titre que ceux d'aujourd'hui.

Il est certes clair que l'accession à la souveraineté permettrait d'envoyer à l'étranger un message plus cohérent et moins ambigu sur le statut du français, langue officielle d'un pays souverain où les candidats à l'immigration devrait choisir de s'établir en toute connaissance de cause. De plus, la perplexité que vit souvent l'immigrant, une fois installé dans sa nouvelle société, face aux messages contradictoires émanant des gouvernements fédéral et provincial à cet égard - parfois même du chevauchement de certaines lois[42] - lui serait épargné.

---

38. Idem / Notons à cet égard que cette tendance est encore fragile puisque le transfert linguistique est un phénomène qui s'effectue généralement sur plusieurs générations (ainsi, l'impact de la Loi 101 sur les transferts linguistiques ne sera véritablement perceptible, selon les prévisions des démographes, que lors du recensement de 2016).

39. Conseil de la langue française (avril 1991). *Indicateurs de la situation linguistique au Québec.*

40. *Idem.*

41. Segma-Lavallin (septembre 1989). Sondage omnibus multiculturel.

42. Notamment, les lois C93 sur *Le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada* et C72 sur *Les langues officielles au Canada.*

Il est toutefois difficile d'évaluer avec rigueur l'importance réelle qu'exerce effectivement le message symbolique relatif au statut du français au sein de la société québécoise parmi l'ensemble des facteurs qui influencent et influenceront - aujourd'hui comme demain - les comportements linguistiques. Or, bien que les recherches à cet égard soient peu concluantes[43], on peut légitimement penser que, dans ce domaine comme dans d'autres, se vérifie le proverbe populaire: «Nécessité fait Loi». Davantage qu'au niveau des symboles, c'est donc du côté du besoin ressenti par l'immigrant de maîtriser la langue commune pour participer pleinement à la vie collective - ou plus modestement réaliser divers objectifs, notamment économiques, qu'il s'est fixés lorsqu'il a pris la décision d'émigrer - qu'il faut chercher la principale motivation qui l'amènera à consentir les efforts nécessaires à apprendre le français et à l'adopter graduellement comme langue de ses échanges avec d'autres concitoyens. L'essentiel des acquis que nous soulignions plus haut nous paraît d'ailleurs relever largement de ce rationnel, suite à la francisation accrue de la vie publique au Québec depuis une vingtaine d'années.

Dans un Québec souverain comme aujourd'hui, la motivation de l'immigrant à apprendre le français et à l'adopter comme langue d'usage continuera donc à dépendre, dans une large mesure, du climat socio-linguistique spécifique de sa région[44], de son quartier[45], de son milieu de travail[46] ou, le cas échéant, de son école[47], donc d'un ensemble de facteurs sur lesquels il est loin d'exercer la responsabilité première. Maximiser un éventuel impact de la souveraineté

---

43. La plupart des études réalisées ou en cours (voir les notes subséquentes pour quelques exemples à cet égard) se concentrent sur une seule dimension, généralement abordée à partir de données quantifiables. Quant aux perceptions des immigrants et Québécois des communautés culturelles eux-mêmes sur l'impact respectif des facteurs à caractère «symbolique» (image internationale du Québec et du Canada / counselling à l'étranger / message et climat socio-linguistique lors du premier établissement / identification plus ou moins facile à l'une ou l'autre des deux communautés linguistiques, etc.) par rapport aux facteurs à caractère «objectif» (accès à un premier emploi et à des emplois subséquents dans des milieux de travail francophone, anglophone ou allophone / caractéristique de la région et du quartier de résidence / fréquentation de l'école française par les enfants, etc.), elles ont rarement été explorées.

44. PENDAKUR, R. (1990). *Situation linguistique au Canada: conservation de la langue ancestrale et transfert à une autre langue*. Politiques et recherches, Secteur du Multiculturalisme et Citoyenneté Canada.

45. POLÈSE, M. (1985). *Les groupes ethniques et immigrants dans la région métropolitaine de Montréal, 1971-1981: caractéristiques linguistiques et comportements résidentiels. Montréal*: I.N.R.S., Urbanisation.

46. CARPENTIER, A. et RENAUD, J. (1991). *op. cit.*

47. BEAUCHESNE, A. et HENSLER, H. (1987). *L'école française à clientèle pluriethnique de Montréal: situation du français et intégration psycho-sociale des élèves*. Québec, Conseil de la langue française.

sur la dynamique d'intégration linguistique des allophones exigera donc de s'attaquer à diverses problématiques complexes qui, - sans constituer des obstacles insurmontables comme en témoignent les résultats atteints - l'inhibent en partie ou la retardent pour le moins. Nous pensons ici, entre autres, pour ne souligner que celles qui font l'objet d'une couverture médiatique large à défaut d'être toujours rigoureuse, à la concentration métropolitaine de l'immigration[48], à la présence importante de travailleurs allophones dans les milieux de travail où l'anglais ou les langues d'origine dominent[49], ainsi qu'à la tendance croissante à la concentration des élèves allophones dans certaines écoles de l'île de Montréal[50]. Or, malgré les discours volontaristes quelques peu simplistes que l'on entend parfois à cet égard, le moins qu'on puisse dire de ces problèmes, c'est que leurs solutions ne s'imposeront pas d'emblée, quelque soit le statut politique du Québec.

D'une part, en effet, la difficulté de définir et de mettre en oeuvre des stratégies véritablement efficaces pour assurer la rétention à long terme des immigrants en région et la francisation effective de milieux de travail où la présence de francophones fait défaut nous paraît avoir été suffisamment cernée[51] pour que nous n'élaborions pas davantage sur ces questions. Quant à la tendance à la concentration ethnique dans les écoles, elle semble relever d'une variété de facteurs, notamment socio-écologiques (concentration des allophones dans certains quartiers), administratifs (politiques d'implantation des classes d'accueil dans diverses commissions scolaires) et structurels (sur-représentation de la population allophone dans le secteur franco-protestant). L'accession à la souveraineté, si elle permet effectivement d'accélérer la mise en place de commissions scolaires linguistiques, serait donc susceptible de ralentir la croissance du phénomène. Cependant, dans la mesure où la concentration ethnique dans les écoles relève également de la tendance au regroupement des immigrants dans certains quartiers - généralisée

48. Bien que cette tendance soit généralisée dans les pays d'immigration, elle est nettement plus forte au Québec (87%) que dans d'autres sociétés où le déséquilibre du développement régional est moins évident.

49. Malgré certains progrès à cet égard, notamment chez les communautés plus récentes, le sondage Segma-Lavallin (*op. cit.*) révèle que dans l'ensemble 69% des allophones de Montréal travaillent encore en langue d'origine (36%) ou en anglais (33%).

50. Ce problème touche encore un nombre relativement limité d'écoles (36 sur 310 en 1990-1991) si l'on adopte comme «seuil» celui de 50% des élèves allophones, à partir duquel ces derniers ne sont plus en contact avec une majorité de pairs francophones. Cependant, s'il s'accentuait, il pourrait avoir des conséquences importantes non seulement sur l'intégration linguistique mais aussi et surtout sur l'intégration psycho-sociale et le rapprochement intercommunautaire.

51. Notamment, dans le premier cas, par Dumont, J. (1991). *Distribution spatiale de la population immigrée et régionalisation de l'immigration: bilan des expériences étrangères*. DPPISE, MCCI et, dans le second cas, par le rapport du groupe de travail tripartite sur le Français, langue du travail - mieux connu sous le nom de son président P.E.Laporte - *Le Français langue du travail: une nécessaire réorientation*, Office de la langue française, mars 1989.

dans l'ensemble des pays d'immigration et somme toute compréhensible à la première génération - l'efficacité d'une action à court terme dans ce domaine est douteuse. De plus, il faudra tenir compte, lors de la recherche de solutions, des effets pervers de diverses interventions mises en oeuvre dans d'autres sociétés - notamment aux États-Unis pour assurer une répartition plus équilibrée des populations scolaires majoritaire et minoritaires[52].

Par ailleurs, tout comme aujourd'hui, la vitesse où l'on pourra espérer atteindre l'objectif d'une intégration linguistique réussie de l'ensemble de la population allophone[53], dépendra dans une large mesure de la disponibilité et de la qualité des services dans ce domaine, donc de la conjoncture économique et budgétaire qui prévaudra.

Finalement, il nous reste à discuter rapidement du troisième biais que nous semblent révéler diverses attentes irréalistes quant à la dynamique d'intégration linguistique dans un Québec souverain. Au risque de choquer certains de nos interlocuteurs, nous nous risquerons à le qualifier de «provincialisme» - au sens strict du terme - c'est-à-dire d'une tendance à aborder une problématique qui se pose dans tous les pays d'immigration, quel qu'y soit le statut de la langue majoritaire, sous le seul angle restrictif de sa spécificité québécoise. Or, ce qu'un éclairage comparatif à cet égard[54] devrait minimalement nous permettre de rappeler aux secteurs de notre population tentés de céder à l'impatience ou à l'alarmisme, c'est que, dans tous les contextes, l'intégration linguistique est un processus complexe qui peut s'étendre sur plusieurs générations et qui dépend non seulement des attitudes des immigrants mais aussi et surtout des facteurs objectifs qui favorisent ou inhibent leur pleine participation à la société d'accueil. De plus, bien qu'un dérapage à cet égard nous semble peu probable dans un Québec souverain, l'examen du bilan des politiques assimilationnistes traditionnelles dans divers pays occidentaux ainsi que des orientations qu'ils privilégient désormais en matière d'intégration linguistique confirmerait, si besoin est, la justesse et la relative universalité de la position actuelle du Québec basée sur le droit des personnes appartenant à des minorités linguistiques de maintenir et de développer leurs

52. Mc ANDREW, M. (1991). *Le phénomène de la concentration ethnique dans les écoles françaises de l'île de Montréal: état de la situation, impact et pistes d'interventions*. Projet de recherche soumis au Fonds FCAR, Université de Montréal, non publié.

53. Rappelons ici qu'aucune société ne se fixe cet objectif à la première génération et qu'en matière d'accessibilité et de qualité des services disponibles aux nouveaux arrivants, adultes et enfants, le Québec se classe au premier rang des provinces canadiennes (Conseil canadien de l'emploi et de l'immigration).

54. Entre autres, FISHMAN, J. (1976), *Bilingual Education: an International Sociological Perspective*, Rowley: Newbury House Pub. / Anderson et Frideres (1981) *Ethnicity in Canada: Theoretical Perspectives*. Toronto: Butler, Worth & Co. / Conseil de l'Europe (1981). *L'éducation des enfants de migrants*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger-Lisse. / Veltman,C. (1983) *Language Shift in the United States*, La Haye: Éditions Mouton / Pendakur, R. (1991). *op. cit.*

langues d'origine, considérées comme des facteurs d'enrichissement pour l'ensemble de la population.

En réponse à cette deuxième question, il nous apparaît que, si l'accession à la souveraineté est susceptible de contribuer positivement à la dynamique d'intégration linguistique des allophones déjà amorcée au Québec - notamment par le message moins ambigu qu'elle permettrait d'envoyer aux nouveaux arrivants sur le statut du français dans notre société -, un impact important et immédiatement perceptible dans ce domaine est peu probable. L'intégration linguistique, dans un Québec souverain comme aujourd'hui, continuera en effet à se réaliser à long terme et à exiger une claire volonté politique ainsi que des ressources variées. De plus, diverses solutions novatrices devront être explorées pour répondre à des problématiques complexes face auxquelles notre marge de manoeuvre demeure, et demeura probablement encore dans un avenir rapproché, relativement limitée.

Par ailleurs, le rôle de l'ouverture de la population d'accueil à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles, du message d'inclusion qu'elle acceptera de leur envoyer ainsi que de la place effective qu'elle acceptera de leur accorder au sein de ses institutions ne saurait être sous-estimé. Ces éléments deviendront de plus en plus importants à moyen et à long termes, à mesure que la question qui se posera ne sera plus seulement celle d'une appropriation instrumentale de la langue par les nouveaux arrivants, mais celle de leur engagement à l'égard de la communauté historique pour laquelle le Français représente un symbole d'identité et d'appartenance.

4. *L'évolution des attitudes et des comportements des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles dans un Québec souverain*

Étant donné le rôle que joue l'ouverture des Québécois d'origine française dans le processus d'intégration des immigrants et des Québécois des communautés culturelles, il nous apparaît essentiel de nous interroger sur l'impact qu'aurait la souveraineté du Québec sur cette dimension. De plus, l'on entend dans divers secteurs de la société, deux thèses absolument contradictoires sur cet enjeu - c'est sans doute relativement à cette dimension que la polarisation «Grand Soir/Grande Catastrophe» que nous évoquions plus haut est la plus marquée -. L'accession à la souveraineté, en sécurisant les Québécois d'origine française sur leur avenir collectif, notamment sur le plan linguistique, favorisera-t-elle, comme le faisait valoir un certain nombre de mémoires soumis à la Commission parlementaire sur l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration[55] le développement des attitudes et comportements positifs à l'égard de la diversité ethnique, «raciale» et culturelle? À l'inverse, comme le redoutent certains Québécois d'origines diverses, l'accession à la souveraineté, en confortant les Québécois d'origine française dans leur

55. Mc ANDREW, M. (1991). *op. cit.*

«nationalisme étroit» contribuera-t-elle, au contraire, au maintien ou au développement d'attitudes et de comportements négatifs à cet égard?

Paradoxalement, ces deux affirmations, pour opposées qu'elles puissent paraître, nous semblent reposer finalement sur une analyse de l'émergence de l'intolérance[56] qui présente plusieurs points communs. On y retrouve, tout d'abord, implicitement, la vision traditionnelle d'une xénophobie québécoise qui serait plus forte ou de nature différente de celle des autres peuples, notamment de celle des Canadiens-anglais. De plus, si les deux thèses ne lui attribuent pas exactement la même cause - dans un cas, il s'agirait de «l'insécurité linguistique», dans l'autre, d'une tendance inexpliquée et inexplicable du peuple québécois à un «nationalisme fermé» -, elles privilégient nettement des rationnels à caractère culturel liés au statut minoritaire des Québécois d'origine française aux dépens d'autres facteurs invoqués dans le cas de divers autres groupes majoritaires dans le monde[57]. À cet égard, elles ne sont pas sans évoquer la thèse du «besieged ethnic group mentality» autrefois défendue par certains analystes canadiens-anglais[58]. Finalement, elles tendent à confondre, jusqu'à un certain point, le contenu explicite qui sert de justification au groupe qui exclut, catégorise ou définit comme différent avec les conditions réelles qui suscitent l'émergence du discours et des pratiques d'intolérance. Essayons donc d'illustrer en quoi ces divers «a priori» limitent notre compréhension de la complexité des conditions d'émergence du phénomène de l'intolérance au Québec comme dans d'autres contextes. Cette analyse devrait nous permettre, en bout de piste, de mieux situer la question d'un éventuel impact de l'accès à la souveraineté sur l'évolution des attitudes et comportements à cet égard.

Il importe tout d'abord d'établir que la thèse qui veut que le peuple canadien-français ait été historiquement plus fermé à l'égard des immigrants ou des membres des minorités culturelles est loin d'être démontrée. En fait, s'il faut constater que, pour diverses raisons, les élites politiques de la communauté francophone - et donc ses institutions - n'articulèrent pas de projet «intégrateur» cohérent avant la fin des années 60, cette tendance historique ne révèle pas nécessairement une plus grande intolérance à la différence culturelle, religieuse ou ethnique que celle des élites canadiennes anglaises de l'époque[59] et surtout, elle n'implique pas qu'en ce qui

56. Nous retenons la notion d'intolérance pour désigner des attitudes et des comportements d'exclusion d'un «ingroup» à l'égard d'un «outgroup», que cette exclusion repose sur la xénophobie, i.e. la peur des étrangers, ou sur le racisme, qui implique l'idée d'un lien entre les attributs, physiques, génétiques ou biologiques d'un individu (ou d'un groupe) et ses caractères intellectuels ou moraux (Wieviorka, M. (1991). *L'espace du racisme*, Paris, Seuil, p.15).

57. TAGUIEFF, P.A. (1988). *La force du préjugé. Essai sur le racisme et ses doubles*. Paris: La découverte.

58. ANDERSON, A. et FRIDERES, J. (1981). *op. cit.*

59. *Idem.*

concerne les contacts et relations quotidiennes la population québécoise d'origine française elle-même ait été moins accueillante ou moins ouverte à l'altérité. D'une part, en effet, plusieurs analyses à caractère historique ou historiographique de la dynamique des contacts entre la communauté d'origine française et divers groupes minoritaires contredisent aujourd'hui cette vision[60]. D'autre part, les résultats de certaines études qui prétendaient avoir cerné «scientifiquement», dans les années 60 et 70, des différences d'attitudes notables entre les Canadiens français et les Canadiens anglais quant à l'ouverture à l'altérité sont désormais contestées, notamment à cause de certains biais culturels dans les questions utilisées[61].

En fait, la notion même de «palmarès des peuples» sur le plan de la tolérance ou de l'intolérance est aujourd'hui fortement discréditée. L'universalité de l'émergence sporadique d'attitudes et de comportements d'intolérance chez l'ensemble des peuples du monde est bien établie par diverses études dans le domaine de la sociologie des relations interethniques alors même que l'on constate que les frontières ethniques sont toutefois rarement assez étanches pour inhiber complètement à la base les processus de contacts, de coopération et d'échanges interculturels. Donc, plutôt que d'aborder la question d'un point de vue essentialiste - des peuples seraient par nature plus intolérants que d'autres - on s'intéresse davantage aujourd'hui à cerner, selon la terminologie en vigueur, «les conditions de fluctuations des frontières ethniques»[62], c'est-à-dire pourquoi les critères d'inclusion et d'exclusion varient historiquement au sein d'un groupe social.

La thèse qui voudrait qu'au Québec, l'insécurité linguistique soit encore maintenant le principal déterminant des attitudes d'exclusion demande à être examinée attentivement. D'une part, en effet, divers sondages d'opinions et enquêtes[63] témoignent d'une progression notable des attitudes favorables à l'immigration et à la diversité ethnique, «raciale» et culturelle au sein de la population québécoise francophone, depuis une vingtaine d'années. Cette évolution coïncide effectivement, dans le temps, avec une plus grande affirmation nationale du peuple québécois, bien que l'on ne puisse établir une corrélation scientifique entre ces deux phénomènes. De plus,

---

60. LINTEAU, P.A. et als (1970 et 1986). *Histoire du Québec contemporain*. Québec: Boréal Express.

61. Notamment, celle de BERRY, J. et als (1977). *Attitudes à l'égard du multiculturalisme et des groupes ethniques au Canada*, Approvisionnements et Services, qui prétendait cerner ces attitudes à partir des positions exprimées relativement à la politique du multiculturalisme, impopulaire pour d'autres facteurs au Québec.

62. JUTEAU-LEE, D. (1979). *Frontières ethniques en devenir*. Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa.

63. Notamment, TIENHAARA, N. (1974). *Canadian Views on Immigration and Population*, Main-d'oeuvre et Immigration Canada et, plus récemment, Angus-Reid (1989) *Attitudes et perception d'éléments choisis de la politique relative à l'immigration et aux réfugiés au Canada*, Rapport final.

Lambert et Curtis[64] ont trouvé, en 1982, que l'opposition à l'immigration chez les francophones du Québec tendait à se polariser autour de l'enjeu linguistique alors que l'enjeu «racial» était central au Canada anglais. Les auteurs concluaient que chacun des deux groupes développait des attitudes d'intolérance équivalentes mais que les enjeux spécifiquement soulevés correspondaient aux «menaces perçues» différemment selon le contexte. Ils allaient même jusqu'à postuler qu'une immigration «multiraciale» pourrait être mieux acceptée en contexte québécois qu'au Canada anglais.

Ces résultats doivent toutefois être considérés avec beaucoup de prudence, D'une part, en effet, ces études montrent également que la menace dite «économique» - malgré la progression généralisée de la perception d'un impact économique positif de l'immigration - continue, au Québec comme ailleurs au Canada, à être invoquée par un nombre non négligeable de répondants xénophobes. De plus, la réflexion académique récente sur l'intolérance, notamment en Europe[65], s'interroge sur le paradoxe que constitue la progression continuelle des attitudes positives telles que cernées par les sondages alors même que, de l'avis de plusieurs observateurs de ces pays, les comportements xénophobes et racistes ne cessent d'augmenter. Les récents développements sur le plan des tensions et des conflits interaciaux au Québec illustrent également, nous semble-t-il, les limites importantes d'approches quantitatives basées sur des réponses à des questions théoriques comme prédicateurs des comportements réels des personnes[66].

Ces études constatent également que les groupes-cibles visés ainsi que les motifs d'exclusion sont en reconstruction perpétuelle. Ainsi, en France, les Juifs, groupe-cible des années 30, ont été remplacés par les Arabes[67] alors que le racisme scientifique postulant l'inégalité des «races» - aujourd'hui discrédité - fait de plus en plus place au concept d'«incompatibilité culturelle» tout

64. LAMBERT, R. & CURTIS, J. (1982). *The French and English Language Communities and Multicultural Attitudes*. Canadian Ethnic Studies XIV(2).

65. TAGUIEFF, P.A. *Les métamorphoses idéologiques du racisme et la crise de l'anti-racisme*, et, MAYER, N. *Racisme et anti-sémitisme dans l'opinion publique française*. in TAGUIEFF, P.A. (1991). *Face au racisme*, Paris: Éditions de la découverte.

66. L'hypothèse de l'auto-censure des répondants, à mesure que certaines idéologies deviennent socialement non acceptables, est la plus souvent évoquée comme explication à cet égard. Elle permet de rendre compte également, en partie, du paradoxe que constitue l'expression généralisée d'attitudes explicitement plus négatives au sein des répondants moins éduqués ou moins favorisés, alors même que diverses études historiques ou sociologiques illustrent que les élites - apparemment plus ouvertes - peuvent s'employer tout aussi activement, sinon plus, à maintenir «de facto» les frontières ethniques lorsqu'elles le jugent désirables (fuite vers la banlieue, fréquentation des écoles privées, etc.).

67. MAYER, N. (1991). *op. cit.*

aussi opérant mais plus acceptable idéologiquement en cette fin de siècle[68]. En fait, la métaphore qui illustrerait le plus pertinemment la dynamique de maintien et de développement de l'intolérance serait probablement celle de l'«Hydre à cent têtes». Au Québec, comme ailleurs, la disparition potentielle d'une de ces têtes (c'est-à-dire la déligitimation du «refus de s'intégrer sur le plan linguistique» comme motif d'exclusion des groupes différents) serait donc loin d'impliquer que d'autres discours et pratiques d'exclusion légitimés au nom de préoccupations diverses ne puissent se maintenir ou émerger, notamment dans un contexte de diversification de l'immigration[69].

Il ne faut donc pas confondre les «motifs» sans cesse redéfinis qui servent de fondement à l'exclusion de groupes différents selon les contextes, avec l'analyse des causes de l'intolérance ou, pour le moins - pour manifester ici plus de modestie dans le propos - avec celle des conditions qui influencent la place relative que le discours xénophobe ou raciste réussit à occuper dans l'espace social. Or, bien qu'il n'existe pas de consensus académique à cet égard, la diversité et la complexité des facteurs évoqués en réponse à cette question devraient minimalement nous inciter à beaucoup de prudence dans l'évaluation d'un éventuel impact de la souveraineté sur cette dimension.

En effet, que l'on adopte la thèse classique d'Allport[70] sur l'utilisation des groupes minoritaires comme boucs émissaires par les groupes majoritaires défavorisés dans des situations de crise économique, la vision de Guillaumin[71] qui met l'accent sur le rôle des rapports de domination dans la construction des catégories raciales ou l'analyse plus récente de Wieviorka[72] qui insiste sur l'anomie croissante des sociétés occidentales ainsi que sur l'affaiblissement du système politique et des institutions traditionnellement productrices de solidarité collective, il est clair qu'aucune de ces conditions n'est ou sera virtuellement absente du Québec moderne, quel que soit son statut politique.

En réponse à cette troisième question, nous considérons donc qu'à moyen terme, l'accession à la souveraineté n'aurait en elle-même qu'un impact limité sur les attitudes et les comportements

---

68. TAGUIEFF, P.A. (1991). *op. cit.*

69. Cette tendance est notamment perceptible en milieu scolaire où, à mesure que se réalise graduellement l'intégration linguistique des nouveaux arrivants, la question de leurs différences culturelles prend de plus en plus d'importance comme sujet de préoccupation (voir, entre autres, McAndrew, M. (1988). Les relations école/communauté en milieu pluriethnique montréalais, C.S.I.M. et Hohl, J. (1991). «Singulier, pluriel», C.S.I.M.).

70. ALLPORT, G.W. (1954). *The nature of Prejudice*, Addison-Wesley Publishing Company, Cambridge, Massachussetts.

71. GUILLAUMIN, C. (1972). *L'Idéologie raciste, Genèse et langage actuel*. Marton. Paris, La Haye.

72. WIEVORKA, M. (1991). *op. cit.*

des Québécois d'origine française à l'égard des immigrants et des Québécois des communautés culturelles. D'une part, en effet, rien ne nous permet de penser qu'un Québec souverain serait plus ou moins xénophobe qu'il ne l'est maintenant ou que ne le sont l'ensemble des peuples du monde. Le seul danger de dérapage à court terme à cet égard nous semble résider, comme nous le mentionnions en introduction, dans la déception ou l'impatience qui pourrait résulter d'attentes irréalistes quant à l'impact de la souveraineté sur la composition du mouvement migratoire ou sur la vitesse d'intégration - notamment linguistique - des nouveaux arrivants.

D'autre part, si l'accession à la souveraineté est susceptible de déligitimer, jusqu'à un certain point, certains motifs d'intolérance, nous pensons avoir clairement illustré qu'un Québec souverain serait confronté à l'ensemble des enjeux et des tentations nostalgiques que soulève la présence d'une immigration de plus en plus diversifiée dans divers pays occidentaux, peut-être même davantage que le Québec d'aujourd'hui où la question nationale polarise le débat.

Le maintien et le développement des attitudes et comportements de tolérance et d'ouverture nous paraissent donc dépendre bien davantage - aujourd'hui comme demain - de la volonté politique que de l'enjeu constitutionnel. Il faudra notamment qu'un gouvernement québécois - souverain ou non - consente les ressources nécessaires à la pleine participation des minorités dans diverses sphères de la vie collective québécoise, notamment sur le plan économique et institutionnel, car c'est largement par le contact quotidien avec des personnes d'origine diverses susceptibles de représenter des «modèles de rôles» diversifiés que les Québécois de toutes origines apprendront à se reconnaître comme membres d'une société commune[73].

Les interventions à caractère plus formel visant à lutter contre la xénophobie et le racisme et à sensibiliser l'ensemble de la population à l'apport positif de l'immigration et de la diversité ethnique, «raciale» et culturelle au développement du Québec ne devraient pas davantage être négligées, si l'on désire que la dynamique de rapprochement intercommunautaire, amorcée depuis une vingtaine d'années, se maintienne et s'intensifie dans l'avenir[74].

73. L'importance symbolique de la représentation des Québécois des communautés culturelles au sein de la fonction publique ne saurait être sous-estimée. D'où la nécessité d'assurer l'atteinte des objectifs du Programme d'accès à l'égalité actuellement amorcé, quelque soit le contexte prévalant dans un Québec souverain ou non.

74. À cet égard, la non-adoption par le MEQ, 7 ans après le dépôt du rapport Chancy, d'une politique d'éducation interculturelle qui permettrait de préparer l'ensemble des jeunes du Québec à la réalité de demain est particulièrement préoccupante, précisément dans un domaine de juridiction exclusive du Québec.

Conclusion

Le Québec moderne, notre démarche théorique et empirique l'a démontré, a opté pour un modèle de société de type pluraliste et inclusif et rien ne nous permet de penser qu'un Québec souverain serait a priori moins enclin à parachever cette évolution. Toutefois, la présence de conditions favorables au développement et à l'adoption d'un modèle pluraliste ne suffit pas à garantir son actualisation. Nous pensons, d'ailleurs, avoir suffisamment illustré comment l'accession à la souveraineté ne modifierait pas sensiblement les enjeux qui confrontent le Québec en matière de sélection, d'intégration linguistique ou de relations intercommunautaires pour inciter les décideurs d'aujourd'hui et de demain à se montrer vigilants.

L'inclusion, qui requiert l'institutionnalisation des trois composantes, légale, politique et sociale, de la citoyenneté, représente un défi considérable dans un monde traversé par les inégalités socio-économiques et caractérisé par la remontée des mouvements néo-facistes. Nous croyons en outre que la place du Québec au sein de l'espace géo-politique nord-américain appelle une grande vigilance. Toujours précaire, la réalisation du modèle pluraliste n'est pas plus facile dans un contexte minoritaire, ainsi qu'en témoigne la multiplicité des discours alarmistes en vogue. Le danger de différencier pour exclure, de vouloir distinguer entre les vrais et les autres, demeure présent. La tentation de redéfinir de manière étroite et exclusive les frontières de la nation nous guette et cela d'autant plus que la nation en question se construit par l'incorporation d'éléments ethniques préexistants.

Pour réaliser l'objectif d'inclusion poursuivi, et ici c'est du côté des valeurs et non de la science que nous nous plaçons, le Québec et ses décideurs devront intervenir de manière vigoureuse. D'une part, il faudra résister au mythe de l'homogénéité de la nation et des individus pour développer un modèle respectueux des trajectoires personnelles et collectives où peuvent se côtoyer diverses identités. La nation - dans un Québec souverain ou non - sera une nation de «citoyens» et le mot «Québécois» renverra à de multiples référents.

D'autre part, il importera de défendre énergiquement les principes qui ont été établis à la suite de longues luttes, notamment l'égalité des individus et des collectivités. Tout devra être mis en oeuvre, au niveau des politiques et des pratiques, pour passer de la valeur d'égalité à l'égalité de fait, en luttant contre les formes diverses de la discrimination et de l'inégalité sociale. Il faudra notamment combattre les idéologies et les pratiques racistes et sexistes qui maintiennent des inégalités reposant sur le pouvoir et non sur «la» différence.

Claude C. Emanuelli[•]

L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité

Cette étude a été présentée le 21 janvier 1992. La transcription intégrale du témoignage de Claude C. Emanuelli se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 19.

•. Version remaniée d'une étude préparée pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

Généralités

L'un des éléments constitutifs de l'État consiste dans sa population[1].[1]

La population d'un État se compose essentiellement de ses nationaux, c'est-à-dire des individus qui ont la nationalité de cet État[2].[2]

L'une des conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté serait l'apparition d'une nationalité québécoise[3] qui permettrait de définir quelle est la population d'un Québec souverain.[3]

Dans le contexte d'une accession éventuelle du Québec à la souveraineté, il s'agit d'abord d'en envisager les effets en termes d'acquisition de la nationalité québécoise au moment de l'indépendance.[4]

Il s'agit ensuite d'envisager les questions que poserait l'adoption d'un régime de la nationalité québécoise s'appliquant postérieurement à l'indépendance dans un Québec souverain.

1. Le concept de la nationalité

1.1 Définition

La nationalité est le lien juridique qui rattache un individu à un État où que cet individu se trouve et en raison duquel l'État et ses nationaux se doivent des obligations mutuelles[4].[5]

Il appartient à chaque État de déterminer les conditions relatives à l'acquisition et à la perte de sa nationalité (*infra*, no. 89-92). Les États peuvent toutefois limiter leurs compétences en matière de nationalité par voie de conventions bilatérales ou multilatérales (*infra*, no. 93-122).[6]

---

1. V. C. EMANUELLI, *Droit international public*, tome 1, Montréal, 1 Wilson & Lafleur, 1990, no. 244; Nguyen Quoc D., P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, 3ème éd., Paris, L.G.D.J., 1987, no. 271.

2. V. C. EMANUELLI, id., no. 315; Nguyen Quoc, Dailier, Pellet, ibid.

3. V. J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, P.U.M., 1976, p. 522 et suiv.

4. V. IN RE LYNCH (1929), 1929-1930, 5 *Annual Digest of Public International Law Cases* 221, 222; Affaire Nottebohm (*Liechstenstein* c. *Guatemala*), arrêt, (1955) C.I.J. Recueil 4, p. 23.

1.2 National, citoyen, ressortissant, sujet[5]

Les expressions «national», «citoyen», «ressortissant», «sujet» sont couramment utilisées de façon interchangeable. D'un point de vue juridique, ces termes n'ont toutefois pas exactement le même sens. Les distinguer clairement s'avère pourtant difficile car, d'une part, ils se recoupent et, d'autre part, ils peuvent être utilisés de façon différente selon le système juridique considéré.[7]

National: le national d'un État est l'individu qui en a la nationalité. Le terme s'emploie plutôt dans le contexte du droit international. En droit international public, le lien de la nationalité fonde l'exercice de compétences dites personnelles dont un État dispose à l'égard de ses nationaux, où qu'ils se trouvent, et qui sont opposables aux autres États[6].[8]

Citoyen: le citoyen est l'individu qui appartient à une collectivité et qui y jouit de l'ensemble des droits et des privilèges qu'elle confère.[9]

Le terme s'utilise, en général, dans le cadre des rapports de nature interne que des individus entretiennent avec l'État auquel ils appartiennent ou avec ses entités composantes[7].

Ainsi, en droit américain, le terme «citoyen» (*citizen*) désigne les individus, américains de naissance ou naturalisés, qui jouissent de l'ensemble des droits et des privilèges conférés par la Constitution et les lois américaines. Un citoyen américain est également citoyen de l'État dans lequel il réside[8].[10]

Exceptionnellement, le terme «citoyen» désigne l'individu qui appartient à une collectivité internationale: citoyen du *Commonwealth*[9]; citoyen de la Communauté française[10].[11]

---

5. V. P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhof, 1979, p. 3 et suiv.; F. de Castro, «La nationalité, la double nationalité et la supranationalité», 1961, 102 *Recueil des cours* 515, 562 et suiv.

6. V. P. MAYER, *Droit international privé*, Précis Domat, Paris, Montchrestien, 1977, no. 807.

7. V. *Kahane (Successor)* v. *Parisi and the Austrian State* (1929), 1929-1930, 5 *Annual Digest of Public International Law Cases 213*.

8. V. le quatorzième amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique et *Blanck* c. *Pausch*, 1885, 113 Ill. 60; *Greenough* v. *Board of Police Commissioners of Town of Tiverton*, 1909, 74 A. 785, 787; *Pannill* v. *Roanoke Times Co.*, D.C. Va. 1918, 252 F. 910; *U.S.* v. *Polzin*, D.C. Md. 1942, 48 F. Supp. 476.

9. V. *British Nationality Act 1981*, ch. 61, article 37.

10. V. l'article 77 de la Constitution du 4 octobre 1958 instituant la cinquième République.

Ressortissant, sujet: les termes «ressortissant» et «sujet» désignent les individus qui sont soumis à la souveraineté ou à la juridiction d'un État. Ils comprennent les nationaux de cet État ainsi que les individus qui, sans avoir la nationalité[11] de l'État en cause ou sans en être des citoyens[12], profitent d'une certaine protection de sa part sur le plan international.[12]

Cette distinction a pris toute sa signification à l'époque coloniale et en raison de l'existence de territoires sous tutelle après les deux guerres mondiales.[13]

Dans la mesure où la décolonisation est pratiquement achevée et où plusieurs territoires autrefois sous tutelle sont maintenant souverains, la distinction entre nationaux et ressortissants ou sujets, à perdu de son importance[13].[14]

Le droit britannique maintient l'existence du statut de sujet britannique dont le champ d'application est maintenant défini de façon restrictive[14]. Ainsi, la condition de «British Subject» ne profite plus à l'ensemble des citoyens du Commonwealth[15]. Par ailleurs, la qualité de «citizen of the United Kingdom and Colonies» a été abrogée et remplacée par de nouvelles catégories[16].[15]

---

11. V. *National Bank of Egypt* v. *Austro-Hungarian Bank* (1923), 1923-1924, 2 *Annual Digest of Public International Law Cases* 23.

12. V. *Kahane (Successor)* v. *Parisi and the Austrian State*, *supra*, note 7; 8 U.S.C.A. § 1101(a) (21).

13. La Constitution de la quatrième République (1946), par exemple, a éliminé la distinction entre sujets et citoyens français en stipulant que tous les ressortissants des Territoires d'Outre-Mer sont citoyens français.

14. V. *British Nationality Act 1981*, articles 30 à 35 et 51.

15. La condition de «Commonwealth Citizen» est plus large que celle de «British Subject» sous la législation actuelle: v. l'article 37 (1).

16. La *British Nationality Act 1981* remplace la qualité de «Citizen of the United Kingdom and Colonies», prévue par la législation antérieure (1948), par trois nouvelles catégories: «British citizenship», « British Dependent Territories citizenship», «British Overseas citizenship». Seuls les citoyens britanniques (British citizens) et certains citoyens du Commonwealth (Commonwealth citizens) ont le droit d'établissement au Royaume-Uni: article 39(2).

1.3 Nation et nationalité[17]

Le terme «nation» a deux sens distincts:

. Au sens sociologique du terme, la nation correspond à un groupe d'individus présentant certaines caractéristiques communes (langue, culture, histoire, religion), qui ont conscience de leur spécificité, et qui désirent la conserver.

La nationalité d'un individu ne reflète pas nécessairement son appartenance à une nation au sens sociologique du terme. En effet, la population de certains États, dont le Canada, a une composition multinationale.

. Au sens politique du terme, la nation est une «personne juridique formée par l'ensemble des individus régis par une même Constitution, distincte de ceux-ci et titulaire de la souveraineté»[18]. La nation correspond alors à l'État: Société des Nations; Organisation des Nations Unies.[16]

La nationalité est le lien juridique qui unit des individus à une nation au sens politique du terme: une nation-État.[17]

2. Les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté en termes de nationalité

2.1 Le contexte: la succession d'États[19]

Il y a succession d'États dans l'hypothèse où un État (État successeur) se substitue à un autre (État prédécesseur) en tant que responsable des relations internationales d'un territoire[20].

---

17. V. BROSSARD, *supra*, note 3, p. 64 et suiv.

18. V. *le nouveau petit Larousse*.

19. V. EMANUELLI, *supra*, note 1, no. 357 et suiv.; NGUYEN QUOC, DAILLIER, PELLET, *id.*, no. 355 et suiv.; D.P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, p. 3.

20. Telle est la définition donnée par la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* (1978) (article 2(1)b), 1982, 1 *D.J.I.* 121 et par la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'États* (1983) (article 2(1)a)), 1983, 2 *D.J.I.* 324.

Cette situation se produit notamment dans le cas où une partie du territoire de l'État prédécesseur se trouve détachée de celui-ci (séparation, sécession) pour donner naissance à un État indépendant.[18]

La sécession de la province du Québec par rapport à l'État fédéral canadien et l'accession du Québec à la souveraineté s'analyseraient ainsi en termes de succession d'États. L'État prédécesseur serait ici le Canada; l'État successeur serait le Québec[21].[19]

L'accession du Québec à la souveraineté correspondrait à une succession «partielle» dans la mesure où cette succession n'affecterait qu'une partie du territoire canadien actuel. Cette précision est importante en ce qui concerne les effets de l'accession du Québec à la souveraineté en termes de nationalité[22].[20]

La succession d'États pose des problèmes relatifs aux rapports entre l'État successeur, l'État prédécesseur et les États tiers: succession aux traités conclus par l'État prédécesseur, succession aux dettes de l'État prédécesseur, etc. Parmi les problèmes posés par la succession d'États figure aussi celui de savoir quel est le sort de la population du territoire transféré. Les habitants de ce territoire acquièrent-ils automatiquement la nationalité de l'État successeur? Perdent-ils automatiquement la nationalité de l'État prédécesseur? Dans quelle mesure la succession d'États peut-elle affecter la nationalité d'individus qui ont des liens avec le territoire faisant l'objet de la succession mais qui au moment de celle-ci se trouvent en dehors du territoire transféré?[21]

Dans la mesure où elles concernent les rapports entre États, ces question sont régies par le droit international[23]. Cependant, dans les rapports entre l'État prédécesseur ou l'État successeur et les habitants du territoire transféré, le droit international ne s'applique qu'en autant que le droit interne de chacun de ces États le permet[24].

---

21. V. BROSSARD, *supra*, note 3, p. 387 et suiv.

22. V. WEIS, *supra*, note 5, p. 144 et suiv.

23. V. la sentence arbitrale rendue le 10 août 1937 au sujet de l'affaire du Dr. Merz entre l'Allemagne et la Lithuanie à laquelle renvoit WEIS, *supra*, note 5, p. 135.

24. V. NGUYEN QUOC, DAILLIER, PELLET, *supra*, note 1, no. 424 et suiv.

2.2 Les effets de la succession d'États sur la nationalité[25]

2.1.1 Aspects théoriques

Deux types de théories s'opposent en droit international quant aux effets juridiques de la succession d'États.

. Selon les théories de la continuité, la souveraineté de l'État prédécesseur sur le territoire faisant l'objet d'une succession d'États est **transmise** à l'État successeur ainsi que les droits et les obligations qui s'y rattachent.[22]

En ce qui concerne la nationalité, ces théories ont l'effet suivant: tous les habitants du territoire faisant l'objet de la succession d'États acquièrent automatiquement la nationalité de l'État successeur du fait du transfert de souveraineté.

Du même coup, les habitants du territoire faisant l'objet de la succession d'États perdent automatiquement la nationalité de l'État prédécesseur[26].[23]

Une variante consiste à dire que le droit international contraint l'État prédécesseur à retirer sa nationalité aux habitants du territoire transféré[27] et l'État successeur à leur conférer sa nationalité[28].

. Selon les théories de la table rase, la souveraineté de L'État successeur sur le territoire faisant l'objet de la succession d'États **se substitue** à celle de l'État prédécesseur sans en assurer la continuité. Il y a rupture du point de vue juridique entre la souveraineté de l'État prédécesseur et celle de l'État successeur à l'égard du territoire faisant l'objet d'une succession d'États. En conséquence, l'État successeur n'hérite d'aucun droit ni obligation de l'État prédécesseur.[24]

---

25. V. notamment E. WYLER, *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*, Paris, P.U.F., 1990, p. 11 et suiv.; WEIS, *supra*, note 5, p. 135 et suiv.; BROSSARD, *supra*, note 3, p. 522 et suiv.; O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 497 et suiv.

26. V. le projet de convention préparé par «The Harvard Law Research» dont on trouve des extraits dans WEIS, *supra*, note 5, p. 137 et 145.

27. WEIS affirme l'existence d'une telle obligation quand les habitants du territoire transféré acquièrent la nationalité de l'État successeur, *supra*, note 5, p. 147 et p. 243; O'CONNELL est plus nuancé, *supra*, note 19, p. 502.

28. O'CONNELL nie l'existence d'une telle obligation: *id.*, p. 501; WEIS adopte une position similaire mais plus nuancée: une présomption ferait qu'en cas de doute on doit considérer que les habitants du territoire transféré ont acquis la nationalité de l'État successeur: *id.*, p. 144 et 244.

En ce qui concerne la nationalité, ces théories se traduisent de la façon suivante: les habitants du territoire faisant l'objet de la succession d'États n'acquièrent pas automatiquement la nationalité de l'État successeur. L'État successeur décide souverainement quels sont les individus qui acquièrent sa nationalité et à quelles conditions[29].

De son côté, l'État prédécesseur décide quels sont les individus qui perdent sa nationalité du fait de la succession d'États[30].[25]

Le danger de cette théorie réside dans le fait que dépendamment des décisions prises par l'État successeur et par l'État prédécesseur, certains individus risquent d'être privés de la nationalité de ces deux États du fait de la succession. Dans la plupart des cas, ils seraient alors apatrides.[26]

Au contraire, les théories de la continuité permettent d'éviter cette conséquence possible de la succession d'États en assurant que tous les habitants du territoire en cause acquièrent automatiquement la nationalité de l'État successeur.[27]

Cependant, elles présentent un autre inconvénient: certains individus risquent de se voir imposer une nationalité qu'ils ne désirent pas adopter et de se voir privés de la nationalité qu'ils désirent conserver.[28]

De même, l'État successeur risque de se voir imposer des nationaux qu'ils jugent indésirables mais que l'État prédécesseur voudrait conserver parmi ses nationaux.[29]

Pour éviter de telles conséquences, les auteurs recommandent que les questions de nationalité posées par un transfert de territoire soient réglées par un accord de dévolution entre l'État prédécesseur et l'État successeur[31].

En pratique, de tels accords ont été souvent conclus.[30]

2.1.2 La pratique des États

Rappelons qu'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté s'analyse en termes de succession «partielle». Dans une telle situation l'État prédécesseur subsiste. La succession d'États doit être envisagée tant en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité de l'État successeur qu'en ce qui a trait à la perte de la nationalité de l'État prédécesseur. La question

29. V. O'CONNELL, *id.*, p. 501 et suiv.

30. V. BROSSARD, *supra*, note 3, p. 523.

31. V. notamment BROSSARD, *id.*, p. 525-526.

du droit d'option sera également soulevée, particulièrement dans le contexte de la conclusion d'accords de dévolution.

Pour les fins de notre étude, nous considérons principalement la pratique des États dans les cas de succession «partielle».[31]

2.1.2.1 Acquisition de la nationalité de l'État successeur.

La pratique généralement suivie par les États indique qu'à défaut d'autres règles contenues dans un accord de dévolution entre l'État prédécesseur et l'État successeur, ce dernier décide discrétionnairement si les habitants du territoire transféré acquièrent sa nationalité et si oui selon quels critères (domicile, résidence habituelle, naissance, etc.). Cette pratique s'est manifestée notamment à l'égard de la naturalisation par l'Allemagne des nationaux autrichiens après son annexion de l'Autriche en 1938 (Anschluss). Pour déterminer si des Autrichiens résidant à l'extérieur de l'Autriche au moment de l'annexion avaient acquis la nationalité allemande conformément à un décret allemand, les tribunaux allemands, britanniques, hollandais, belges, italiens et suisses s'en sont remis au droit allemand[32].[32]

Suite à l'annexion de Chypre par la Grande-Bretagne, la Cour d'appel mixte égyptienne a fait appel au droit britannique pour décider si un sujet ottoman né à Chypre mais résidant en Egypte au moment de l'annexion était devenu sujet britannique[33].[33]

De son côté, la sentence rendue par le tribunal d'arbitrage mixte germano-roumain dans l'affaire *Wildermann* v. *Stinnes* (1923) est basée sur le droit de l'État successeur (la Roumanie)[34].[34]

L'État successeur peut ainsi (mais il n'y est pas obligé) conférer sa nationalité aux habitants du territoire transféré. Dans ce cas, l'attribution de la nationalité de l'État successeur peut être imposée ou peut dépendre d'un choix tacite de la part des habitants du territoire faisant l'objet de la succession. Selon la pratique britannique antérieure à 1948, les résidents des territoires acquis par la Couronne devenaient automatiquement sujets de Sa Majesté. Dans certains cas, cependant, l'acquisition de ce statut dépendait d'un choix tacite de la part des habitants du territoire acquis[35].[35]

32. V. O'Connell, *supra*, note 19, p. 507-508; Weis, *supra*, note 5, p. 143.

33. V. O'Connell, *id.*, p. 513; Weis, *id.*, p. 141-142.

34. V. O'Connell, *id.*, p. 508-509; Weis, *id.*, p. 153.

35. V. O'Connell, *id.*, p. 500-501, 504-506, 511; Weis, *id.*, p. 139-141.

De son côté, le *Code de la nationalité française* prévoit que les individus domiciliés dans un territoire attaché à la France acquièrent la nationalité française à moins d'établir effectivement leur domicile en dehors de ce territoire (article 122)[36].[36]

Par contre, la citoyenneté américaine n'était ni automatiquement, ni toujours accordée aux habitants des territoires acquis par l'Union (Alaska, Texas, Porto Rico, Philippines, Hawaï, Antilles danoises, Guam)[37].[37]

De même, l'annexion par le Japon de la Corée (1910) n'a pas été suivie de la naturalisation de sa population[38].[38]

Un auteur rapporte que loin d'acquérir la nationalité de l'État successeur, la population d'origine allemande établie sur des territoires anciennement allemands mais transférés à l'issue du second conflit mondial à d'autres États a été déportée. Cette pratique a d'ailleurs été approuvée par les accords de Potsdam[39].[39]

En Israël, jusqu'à l'adoption d'une loi sur la nationalité (1952), les tribunaux considéraient que les citoyens de l'ancienne Palestine sous mandat britannique avaient perdu leur citoyenneté à l'expiration de ce mandat sans avoir acquis la nationalité israélienne[40].[40]

Toutefois, si la pratique des États est variée, on constate que dans la majorité des cas, l'État successeur accorde sa nationalité à l'ensemble ou à une partie des habitants du territoire transféré.[41]

En règle générale, les habitants du territoire transféré qui se voient conférer la nationalité de l'État successeur sont ceux dont la résidence habituelle se trouve dans ce territoire au moment de la succession[41]. Plusieurs années de résidence peuvent alors être exigées (cf. la pratique de certains États issus de la décolonisation)[42].[42]

---

36. L. no. 73-42 du 9 janvier 1973 modifiée par la loi no. 74-631 du 5 juillet 1974 dans P. LAGARDE, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1975, p. 271. V. aussi MAYER, *supra*, note 6, no. 881.

37. V. O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 503-504; 8 U.S.C.A., § 1402 et suiv.

38. V. O'CONNELL, *id.*, p. 504.

39. V. WEIS, *supra*, note 5, p. 141.

40. V. O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 498-499; WEIS, *id.*, p. 140, note 27a.

41. V. O'CONNELL, *id.*, p. 511 et suiv.; WEIS, *id.*, p. 145-146.

42. V. WEIS, *id.*, p. 155.

D'autres critères peuvent toutefois être adoptés par l'État successeur pour définir les individus auxquels il confère sa nationalité du fait de la succession: domicile dans le territoire au moment de la succession (cf. par exemple la pratique française)[43]; naissance dans le territoire, soit que ce critère est jugé suffisant en soi, soit qu'il doit être combiné à d'autres, par exemple, naissance des parents ou des grands-parents dans le territoire (cf. la pratique de nombreux États issus de la décolonisation)[44]; origine ethnique (cf. la pratique de certains États issus de la décolonisation)[45].[43]

On constate ainsi, dans le cas des États issus de la décolonisation, que la résidence habituelle dans le territoire transféré au moment de la succession est généralement insuffisante pour acquérir la nationalité de l'État successeur. Les critères retenus par ces États visent à exclure les nationaux de l'ancienne puissance coloniale résidant dans le territoire transféré au moment de la succession[46].[44]

L'adoption, par les États issus de la décolonisation, de critères autres que la résidence habituelle a eu pour effet de priver les individus appartenant à certains groupes, qui avaient perdu la nationalité de l'État prédécesseur, de toute nationalité (cf. le cas de la Birmanie, de la Tanzanie, de l'Ouganda et du Vietnam)[47]. Elle a également eu pour effet de conférer la nationalité de l'État successeur à des individus qui, au moment de la succession, résidaient en dehors du territoire transféré[48], pratique qui jusqu'alors était peu acceptée même en cas de succession totale[49].[45]

D'autre part, la pratique généralement suivie par les États montre que les nationaux d'un État tiers qui résident dans le territoire transféré au moment de la succession n'acquièrent pas la

43. V. *supra*, no. 36; O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 515-516; WEIS, *id.*, p. 141 et 154.

44. V. WEIS, *id.*, p. 155; K. ZEMANEK, «State Succession after Decolonization», 1965, 116 *Recueil des cours* 187, 273 et suiv.

45. V. WEIS, ibid.

46. V. WEIS, *id.*, p. 155-156; O'CONNELL, *supra*, note 19, 518-519.

47. V. O'CONNELL, *id.*, p. 522, 525; WEIS, *id.*, p. 153-154.

48. C. WEIS, *id.*, p. 155.

49. V. O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 511 et suiv.

nationalité de l'État successeur[50]. Cette pratique a connu quelques rares exceptions sous l'influence de certains États issus de la décolonisation (Gabon, Togo)[51].[46]

De son côté, la Cour internationale de Justice a indiqué dans l'*Affaire Nottebohm* que le lien juridique de la nationalité doit refléter un lien social réel pour avoir des effets internationaux[52]. Selon la Cour, ce lien social s'exprimerait de telle sorte que les individus auxquels l'État confère sa nationalité sont plus étroitement attachés à la population de cet État qu'à celle de tout autre État[53]. Dans l'affaire en cause, Nottebohm n'apparaissait pas comme plus attaché par sa tradition, son établissement, ses intérêts, son activité, ses liens de famille, ses intentions proches, au Liechstenstein qu'à tout autre État[54]. En conséquence, il fut décidé que l'acquisition par Nottebohm de la nationalité du Liechstenstein n'avait aucun effet juridique international[55].[47]

Cette décision semble indiquer que le droit international limite indirectement le pouvoir discrétionnaire qu'ont les États de conférer leur nationalité par voie de naturalisation individuelle ou collective[56].[48]

L'importance de cette décision ne doit pourtant pas être exagérée. En l'occurrence, les faits établissaient clairement l'absence de tout lien de rattachement entre Nottebohm et le Liechstenstein: Nottebohm avait acquis une nationalité de complaisance.[49]

De plus, la sentence arbitrale rendue dans l'affaire *Flegenheimer*[57] conteste l'importance d'un lien social réel comme base de la nationalité.[50]

Finalement, la décision rendue dans l'*Affaire Nottebohm* semble confirmer que l'État successeur peut retenir une variété de critères pour conférer sa nationalité aux habitants d'un territoire acquis en autant que ceux-ci expriment un lien réel, quel qu'il soit, entre ce territoire et ses habitants.[51]

---

50. V. O'CONNELL, *id.*, p. 517; WEIS, *supra*, note 5, p. 143.

51. V. *supra*, note 48.

52. V. *supra*, note 4, p. 22.

53. *Id.*, p. 23.

54. *Id.*, p. 24-26.

55. *Id.*, p. 26.

56. V. O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 510.

57. (1958) XIV R.S.A. 327; *infra*, no. 97.

2.1.2.2 Perte de la nationalité de l'État prédécesseur

La pratique internationale indique de nouveau qu'à défaut de stipulation contraire dans un accord de dévolution, il appartient à l'État prédécesseur de décider si les habitants du territoire transféré perdent sa nationalité et dans quelles conditions.[52]

En pratique, l'État prédécesseur retire habituellement sa nationalité aux habitants du territoire transféré ou à certains d'entre eux.[53]

Selon la pratique britannique antérieure à 1948, les sujets britanniques résidant de façon habituelle dans un territoire détaché de la Couronne perdaient leur statut à moins de quitter le territoire en cause dans un délai raisonnable et de s'établir dans un territoire britannique[58].[54]

Dans le contexte de la décolonisation, les habitants des territoires britanniques accédant à l'indépendance ont généralement perdu leur statut (*citizen of the United Kingdom and Colonies* ou *British protected person*) s'ils obtenaient la nationalité de l'État successeur et si leurs pères ou leurs grands-pères paternels étaient nés dans le territoire en cause[59].[55]

Selon la pratique française, illustrée par le Code de la nationalité, les Français domiciliés dans un territoire cédé par la France perdent la nationalité française à moins d'établir effectivement leur domicile hors de ce territoire (article 12)[60]. Toujours selon la pratique française, le domicile est établi en fonction du principal établissement[61].[56]

Dans le contexte de la décolonisation, les Français domiciliés dans un département d'outre-mer accédant à l'indépendance perdent la nationalité française s'ils acquièrent la nationalité de l'État successeur. Toutefois, les citoyens français originaires du territoire métropolitain conservent la nationalité française[62].[57]

Finalement, la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie* (1961)[63] oblige les États contractants à inclure, dans tout accord qu'ils concluent entre eux relativement

58. V. O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 502-503 et 519; WEIS, *supra*, note 5, p. 146.

59. V. WEIS, *id.*, p. 153.

60. V. *supra*, no. 36.

61. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 168.

62. V. les dispositions du titre VII du Code de la nationalité française; WEIS, *supra*, note 5, p. 154.

63. (1962) 11 *International and Comparative Law Quarterly* 1090. Le Canada est lié par cette convention depuis 1978: R.T.C. 1978, no. 32.

à un transfert de territoire, des dispositions visant à assurer qu'aucun cas d'apatridie ne résultera de ce transfert. L'État contractant qui conclut un tel accord avec un État non contractant doit s'efforcer d'y inclure des dispositions à cet effet. En l'absence de telles dispositions, l'État successeur qui est partie à la Convention confère sa nationalité aux individus qui autrement deviendraient des apatrides du fait de la succession (article 10).[58]

2.1.2.3 Accords de dévolution et droit d'option

À travers l'histoire, le transfert de territoires s'est souvent accompagné de la conclusion d'accords régissant les questions de nationalité. La plupart du temps, ces accords offrent un droit d'option[64] aux populations concernées[65]. En pratique, les individus auxquels un droit d'option est accordé sont déterminés en fonction des critères suivants et de leurs combinaisons possibles: domicile, résidence habituelle, lieu de naissance, origine, indigénat[66].[59]

Les traités conclus en vue de l'acquisition de territoires par la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Union soviétique, entre autres, révèlent habituellement la présence de dispositions accordant aux habitants du territoire transféré le droit de répudier la nationalité de l'État successeur[67].[60]

Un auteur rapporte que tous les traités de paix conclus après la première guerre mondiale contenaient des dispositions relatives à la nationalité des individus affectés par les transferts de territoires prévus par ces traités, y compris des dispositions accordant un droit d'option aux populations concernées[68].[61]

Par contre, seul le traité de paix conclu avec l'Italie après la deuxième guerre mondiale contenait des dispositions sur la nationalité, y compris le droit, pour les habitants de territoires cédés par l'Italie et pour les habitants du territoire libre de Trieste, dont la langue usuelle était l'italien, d'opter en faveur de la nationalité italienne[69].[62]

---

64. Ce droit d'option doit être distingué du droit, parfois reconnu à la population d'un territoire cédé ou annexé, de se prononcer sur le sort dudit territoire par voie de plébiscite: v. G. GUYOMAR, «La succession d'États et le respect de la volonté des populations», 1963, 67, R.G.D.I.P. 92.

65. De nombreux exemples historiques de tels accords figurent dans GUYOMAR, *id.*, p. 105 et suiv.

66. V. notamment GUYOMAR, ibid.

67. V. WEIS, *supra*, note 5, p. 156 et suiv. V. aussi les exemples donnés par WYLER, *supra*, note 25, p. 113 et suiv.

68. V. WEIS, *id.*, p. 157.

69. V. WEIS, *id.*, p. 157-158.

Dans le contexte de la décolonisation, un droit d'option a été accordé par plusieurs accords de dévolution.[63]

Le traité du 17 octobre 1947 entre le Royaume-Uni et la Birmanie permettait aux sujets britanniques auxquels la nationalité birmane était conférée par la Constitution du nouvel État de répudier cette nationalité par voie de déclaration. D'autres droits d'option ont été accordés en faveur du statut de sujet britannique ou de la nationalité birmane à certaines catégories d'individus en vertu de la législation britannique et birmane[70].[64]

Une annexe au traité du 24 décembre 1949 entre les Pays-Bas et l'Indonésie prévoyait que les citoyens néerlandais conservaient leur nationalité mais qu'ils pouvaient opter pour la nationalité indonésienne à condition d'être nés en Indonésie ou d'y avoir résidé pendant au moins six mois. Un droit d'option en faveur de la nationalité néerlandaise était accordé aux ressortissants néerlandais appartenant à une ethnie composant la population indonésienne, mais étant nés en dehors de l'Indonésie et résidant soit aux Pays-Bas, soit à l'extérieur des Pays-Bas et de l'Indonésie. Pour leur part, les ressortissants néerlandais nés ou résidant en Indonésie, mais n'appartenant pas à une ethnie composant sa population pouvaient répudier la nationalité indonésienne et acquérir la nationalité néerlandaise. Enfin, les individus nés aux Pays-Bas et résidant en dehors des Pays-Bas et de l'Indonésie conservaient la nationalité néerlandaise mais pouvaient choisir d'acquérir la nationalité indonésienne si leurs parents étaient des ressortissants néerlandais du fait de leur naissance en Indonésie[71].[65]

Le traité du 16 août 1955 conclu entre la France et le Vietnam relativement aux questions de nationalité accordait un droit d'option en faveur de la nationalité vietnamienne à différentes catégories de ressortissants et de citoyens français d'origine vietnamienne[72].[66]

Le traité du 16 août 1960 entre le Royaume-Uni, la Grèce, la Turquie et Chypre accordait un droit d'option en faveur de la citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies (*citizenship of the United Kingdom and Colonies*) aux individus qui perdaient leur citoyenneté du fait de la succession. Ce droit d'option devait être exercé dans les deux ans du transfert de souveraineté. Le droit de répudier la nationalité chypriote était également accordé aux individus munis d'une autre nationalité[73].[67]

---

70. V. WEIS, *id.*, p. 158. Les textes pertinents se trouvent dans la compilation de la pratique internationale réalisée par le Secrétariat des Nations Unies: ST/LEG/SER.B/17, p. 141 *et seq.*

71. V. WEIS, *id.*, p. 159; ST/LEG/SER.B/17, p. 214.

72. V. LAGARDE, *supra*, note 35, p. 329; O'CONNELL, *supra*, note 19, p. 524-525; ST/LEG/SER.B/17, p. 446.

73. V. WEIS, *supra*, note 5, p. 158-159; St/leg/ser.B/17, P. 171.

Les accords d'Evian du 19 mars 1962 entre la France et le gouvernement provisoire de la république algérienne[74] stipulaient que «les citoyens français de statut civil de droit commun» ayant, au jour de l'indépendance, résidé dix ans en Algérie et ayant acquis certains autres liens avec l'Algérie peuvent obtenir la nationalité algérienne au bout de trois ans par voie de déclaration. Le *Code de la nationalité algérienne* (1963) a toutefois subordonné ce droit d'option à d'autres exigences (article 27)[75].[68]

Rappelons finalement que dans de nombreux cas, l'État prédécesseur et l'État successeur accordent un droit d'option aux individus concernés même en l'absence d'un traité de dévolution prévoyant un tel droit[76].[69]

Toutefois, en dépit de la pratique assez répandue d'accorder un droit d'option aux habitants des territoires transférés, les auteurs ne considèrent généralement pas que le droit international contraint l'État prédécesseur ou l'État successeur a accorder un tel droit d'option[77]. La pratique en faveur d'un droit d'option n'est pas, en effet, toujours suivie et lorsqu'un tel droit est accordé, cette décision semble être prise pour des motifs d'opportunité plutôt qu'en réponse à une obligation créée par le droit international[78].[70]

2.1.2.4 Conclusion

Le droit international reconnaît qu'il appartient à chaque État de décider souverainement qui sont ses nationaux. Les États peuvent toutefois limiter leur pouvoir dans ce domaine par voie d'accords internationaux bilatéraux (accords de dévolution) ou multilatéraux (*Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie*).[71]

Parce qu'il appartient à chaque État de décider qui sont ses nationaux et parce que le champ d'application de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie est limité, les conséquences d'une succession d'États en termes de nationalité dépendent essentiellement des choix faits par l'État successeur et par l'État prédécesseur. Ces choix peuvent se refléter dans leur législation respective ou dans un accord de dévolution qu'ils concluent entre eux.[72]

---

74. J.O. 20 mars 1962, p. 3020; St/leg.Ser.B/17, p. 96.

75. V. Weis, *id.*, p. 158.

76. V. Weis, *id.*, p. 138, 139, 141, 143, 148, 156-157; O'Connell, *supra*, note 19, p. 504 et suiv., 519, 520.

77. V. Weis, *id.*, p. 159-160; O'Connell, *id.*, p. 518 *in fine*.

78. V. Weis, *id.*, p. 160. V. aussi O'Connell, *id.*, p. 505.

Il est donc impossible de déterminer à l'avance quelles seront les conséquences d'une succession d'États en termes de nationalité puisque celles-ci ne sont pas régies par des règles toutes faites.[73]

Il ressort de la pratique internationale qu'à défaut de stipulation contraire dans un accord de dévolution, l'État prédécesseur et l'État successeur décident de façon discrétionnaire quels sont les individus qui perdent ou acquièrent leur nationalité suivant le cas.[74]

En pratique, les critères retenus par l'État prédécesseur et par l'État successeur pour régir cette question sont très variés (résidence, domicile, naissance, origine ethnique, etc.). Ces critères semblent être choisis en fonction de la situation en cause (succession totale, succession partielle, décolonisation) et du résultat recherché.[75]

On constate généralement que dans les cas où la succession intervient en dehors du processus de décolonisation et à défaut d'un accord contraire, les habitants du territoire transféré qui conservent leur résidence habituelle ou leur domicile dans celui-ci perdent la nationalité de l'État prédécesseur et acquièrent celle de l'État successeur.[76]

Dans les cas de succession partielle, quand la succession intervient en dehors du processus de décolonisation et à défaut d'un accord contraire, la nationalité des individus établis[79] (résidence habituelle, domicile) en dehors du territoire transféré mais originaires de celui-ci (naissance) est parfois affectée par ce transfert.[77]

Un droit d'option est souvent accordé aux individus concernés, même en l'absence d'un accord de dévolution prévoyant ce droit. Cependant, aucune règle de droit international n'oblige les États concernés à accorder ce droit d'option.[78]

La nationalité des étrangers résidant ou domiciliés dans le territoire transféré n'est pas affectée par le transfert.[79]

Un accord de dévolution est souvent conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur afin de régler en détails les questions de nationalité qui découlent d'une succession d'États. Il prévoit souvent un droit d'option pour les habitants du territoire transféré et pour certaines catégories de nationaux de l'État prédécesseur.[80]

Aucune règle de droit international ne semble limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État successeur de décider quels sont les individus qui acquièrent sa nationalité du fait de la succession en autant que ceux-ci présentent un lien réel avec le territoire transféré (résidence, domicile, lieu de naissance, origine).[81]

---

79. Sur ce terme, v. Échange des populations grecques et turques, avis consultatif no. 10 (1925), C.P.J.I. Rec., Série B, p. 18-19.

Le droit international se préoccupe plutôt d'empêcher que la succession d'États n'entraîne des cas d'apatridie. En conséquence, les États parties à la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie* sont soumis à certains obligations dans les situations de succession d'États.[82]

En dehors des obligations prévues par la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie*, le droit international ne semble pas limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État prédécesseur de retirer sa nationalité aux habitants du territoire transféré.[83]

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les questions de nationalité qui en découleraient ne seraient pas régies par des règles toutes faites. Les conséquences de l'accession du Québec à la souveraineté en termes de nationalité ne peuvent donc pas être prévues avec certitude. Elles dépendraient des choix faits par le Canada et par le Québec individuellement ou collectivement.[84]

En effet, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le Canada serait libre de déterminer quels sont les individus qui perdent la citoyenneté canadienne et le Québec de dire quels sont ceux qui obtiennent la nationalité québécoise.[85]

Le Canada étant lié par la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie*, il devrait s'efforcer d'inclure dans un éventuel accord de dévolution avec le Québec, des dispositions en vue d'éviter que l'indépendance du Québec n'entraîne des cas d'apatridie.[86]

Il serait opportun de régler les questions relatives à la nationalité dans un accord entre le Canada et le futur État québécois avant son accession à la souveraineté. Cet accord devrait prévoir un droit d'option pour les individus concernés.[87]

Les règles régissant la perte de la citoyenneté canadienne et l'acquisition de la nationalité québécoise pourraient s'articuler autour des pricipes suivants:

. Les citoyens canadiens domiciliés (ou résidant habituellement) au Québec au jour de l'indépendance se voient attribuer la nationalité québécoise[80].

---

80. En droit québécois, le statut personnel des individus est traditionnellement régi par la loi de leur domicile: v. article 6(4) C.c., article 3059 du projet de Code civil. La notion de résidence habituelle peut être toutefois plus facile à appliquer car elle ne fait pas intervenir l'intention: v. E. Groffier, *Précis de droit international privé québécois*80.1282, 4 ème éd., Cowansville, Y. Blais, 1990, no. 19-20 et 24. Le critère de la résidence habituelle pourrait être qualifié: exigence de plusieurs années (à définir) de résidence habituelle au Québec.

. Les citoyens canadiens auxquels la nationalité québécoise est attribuée perdent la citoyenneté canadienne[81]. Cette règle est susceptible d'être nuancée par la reconnaissance d'un droit d'option que les intéressés peuvent exercer dans certains délais[82]. Selon une autre hypothèse, un accord de dévolution, conclu entre le Canada et le Québec avant l'indépendance, pourrait autoriser les citoyens canadiens auxquels la nationalité québécoise est attribuée lors de l'indépendance du Québec à conserver ou à répudier leur citoyenneté canadienne. En pratique, cette solution pourrait s'avérer difficilement conciliable avec la formation d'un nouvel État québécois souverain.

. Les citoyens canadiens domiciliés (ou résidant habituellement) hors du Québec au jour de l'indépendance, mais qui y sont nés et dont le père ou la mère est né au Québec peuvent acquérir la nationalité québécoise par simple demande aux autorités québécoises. Ils perdent alors leur citoyenneté canadienne, selon ce qui a été dit auparavant, à moins qu'en vertu d'un accord de dévolution entre le Canada et le Québec ils puissent la conserver et qu'ils choisissent cette option[83].

. Les étrangers domiciliés ou résidents au Québec ne sont pas affectés dans leur nationalité par l'accession du Québec à l'indépendance.

. Les immigrants reçus qui sont domiciliés (ou qui résident habituellement) au Québec au jour de l'indépendance sont soumis au régime d'immigration québécois, y compris quant aux délais nécessaires pour obtenir la nationalité québécoise. Ils peuvent toutefois choisir de demeurer dans

---

81. Il pourrait s'agir d'une conséquence de l'attribution de la nationalité québécoise. La décision de retirer la citoyenneté canadienne aux Canadiens qui reçoivent la nationalité québécoise relève des autorités canadiennes. Une telle décision devrait être prise dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés et notamment de son article 15. Il est ainsi possible que le Canada soit contraint d'interdire le cumul de la citoyenneté canadienne et d'une nationalité étrangère. Par ailleurs, la perte de la citoyenneté canadienne pourrait être une condition à l'attribution de la nationalité québécoise. Les nationaux québécois devraient alors répudier leur citoyenneté canadienne dans certains délais pour pouvoir profiter de la nationalité québécoise.

82. Un droit d'option devrait être prévu pour éviter les conséquences néfastes d'une naturalisation collective (v. *supra*, no. 28-29). Ce droit d'option devrait être exercé dans un certain délai à définir (compte tenu du phénomène de l'«accélération de l'Histoire», 6 à 12 mois nous paraissent raisonnables, même si ces délais sont plus courts que ceux souvent retenus par la pratique internationale: 2 à 5 ans).

83. En ce qui concerne les citoyens canadiens qui ne sont pas établis au Québec au jour de l'indépendance, d'autres liens doivent les unir au Québec. La seule naissance au Québec paraît insuffisante car elle peut être purement accidentelle. L'origine québécoise paraît également insuffisante dans le cas d'individus qui sont nés hors du Québec et qui n'y sont pas domiciliés (ou n'y résident pas habituellement). La combinaison de ces deux critères, au contraire, reflèteraient l'existence de liens plus étroits avec le Québec (à ce sujet, v. *infra*, no. 140.

le système d'immigration canadien. Selon toute vraisemblance, ils devront alors s'établir hors du Québec.[88]

3. *L'élaboration d'un futur régime de la nationalité québécoise*

Il s'agira, d'une part, de définir les principes qui régissent la compétence de l'État à l'égard des questions de nationalité (attribution, acquisition, perte, etc.) et de considérer, d'autre part, les différentes composantes d'un régime de la nationalité.

3.1 Compétences de l'État à l'égard des questions relatives à l'attribution, à l'acquisition et à la perte de sa nationalité

3.1.1 Principe de la compétence exclusive de l'État en matière de nationalité

Chaque État réglemente souverainement les conditions selon lesquelles un individu se voit attribuer, acquiert ou perd sa nationalité. Ce principe est bien ancré en droit international public où il a trouvé de nombreuses applications.[89]

Dans son avis consultatif rendu au sujet des *Décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc*, la Cour permanente de Justice internationale a affirmé que:

«[...] dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont en principe comprises dans le domaine réservé (de chaque État) [...]»[84].[90]

De son côté, l'article 1 de la Convention de La Haye visant à codifier les règles coutumières relatives à la nationalité (1930) stipule qu'«il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux»[85].[91]

84. Avis consultatif, (1923) C.P.J.I. Rec., Série B, no. 4, p. 24.

85. V. R.T.C. 1937, no. 7.

Cette règle a été reprise par la Cour internationale de Justice à l'occasion de l'*Affaire Nottebohm*:

(i)l appartient au Liechstenstein comme à tout État souverain de régler par sa propre législation l'acquisition de sa nationalité ainsi que de conférer celle-ci par la naturalisation octroyée par ses propres organes conformément à cette législation[86].[92]

3.1.2 Limites au principe de la compétence exclusive de l'État en matière de nationalité

Le droit international apporte certaines limites aux compétences de l'État en matière de nationalité.

Ainsi, l'article 1 de la Convention de La Haye précité précise que les règles étatiques en matière de nationalité doivent respecter «les coutumes internationales et les principes du droit généralement reconnus en matière de nationalité».[93]

Le contenu de ces coutumes et de ces principes généraux de droit demeure cependant incertain, notamment en ce qui concerne les conditions d'octroi de la nationalité. À l'occasion de l'*Affaire Nottebohm*, la Cour internationale de Justice a bien énoncé certains principes en matière de nationalité, mais leur portée fait l'objet d'une controverse.

Dans son arrêt relatif à l'*Affaire Nottebohm* la Cour internationale de Justice indique que le lien juridique de la nationalité doit refléter un lien social réel.

Selon la Cour:

la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait plus étroitement rattaché à la population de l'État qui la lui confère qu'à celle de tout autre État[87].[94]

L'importance du fondement social de la nationalité se manifeste en particulier en ce qui a trait à ses effets internationaux. La décision de la Cour est à l'effet que la nationalité conférée par un État à un individu est opposable à un autre État seulement si elle reflète un rattachement de fait suffisamment étroit entre l'État et son national[88].[95]

---

86. *Supra*, note 4, p. 20.

87. *Id.*, p. 23.

88. *Id.*, p. 22.

Il découle de cette décision qu'un État peut décider souverainement des conditions dans lesquelles un individu acquiert sa nationalité. Le lien de nationalité ainsi établi crée des droits et des obligations mutuels pour l'État et ses nationaux. Toutefois, ce lien est opposable aux autres États seulement dans la mesure où il correspond à un lien social réel.

C'est à cette condition seulement qu'un État peut prendre fait et cause en faveur de l'un de ses nationaux à l'occasion d'un litige opposant ce dernier à un État étranger.[96]

Cette limite à la compétence souveraine de l'État en matière de nationalité a fait elle-même l'objet de certaines réserves parmi la communauté juridique internationale. Dans sa sentence arbitrale rendue à l'occasion de l'affaire *Flegenheimer*, la Commission de conciliation États-Unis-Italie a jugé que c'est en raison «de règles de droit positif étatique, et non pas pour des motifs d'effectivité sociale, familiale, sentimentale ou économique»[89] qu'il faut apprécier la nationalité d'un individu.

Ce n'est que dans le cas où un individu dispose de la double nationalité qu'il peut être nécessaire d'envisager l'existence de liens effectifs pour déterminer laquelle des deux nationalités en cause doit prédominer en cas de conflit[90].

Au contraire,

(l)orsqu'une personne est investie d'une seule nationalité qui lui est attribuée, soit jure sanguinis, soit jure soli, soit par une naturalisation valable et entraînant la perte certaine de la nationalité antérieure, la théorie de la nationalité effective ne peut être appliquée sans risque de confusion; elle manque d'un fondement assez sûr pour pouvoir l'emporter sur une nationalité qui s'appuie sur un droit étatique[91].[97]

Ainsi, selon la sentence *Flegenheimer*, la nationalité régulièrement conférée à un individu par le droit interne d'un État serait opposable aux autres États sans qu'il y ait lieu de considérer si cette nationalité reflète un lien social effectif. Il ne sera tenu compte du lien social effectif qu'en cas de conflit de nationalités.[98]

Comme on le voit, cette sentence vient contredire, ou du moins nuancer, les principes énoncés à l'occasion de l'*Affaire Nottebohm* sans qu'il soit possible d'attribuer plus de valeur juridique à l'une qu'aux autres.[99]

---

89. *Supra*, note 57, p. 377.

90. À ce sujet, v. l'affaire Strunsky-Mergé (1955), [1955] I.L.R. 443, résumée dans F. de Castro, *supra*, note 5, p. 585-586.

91. Sentence Flegenheimer, *supra*, note 57, p. 377.

Par ailleurs, on constate qu'en pratique les critères retenus par les droits nationaux pour régir l'acquisition et la perte de la nationalité sont variés (*infra*). Le choix de ces critères est toutefois influencé par le droit international qui favorise une certaine uniformité parmi les législations nationales en matière de nationalité.[100]

La *Convention sur la nationalité de la femme mariée* (1957) à laquelle le Canada est partie [92] exclut tout effet automatique du mariage ou de sa dissolution sur la nationalité de l'épouse. Le changement de nationalité de l'époux au cours du mariage n'a pas d'effet automatique sur la nationalité de l'épouse (article 1er).[101]

L'acquisition par un individu d'une nationalité étrangère ou la renonciation à sa nationalité par un individu n'empêche pas son épouse de conserver sa nationalité (article 2).[102]

L'épouse d'un national d'un État contractant peut, sur sa demande, acquérir de plein droit ou selon une procédure simplifiée la nationalité de son mari, suivant la législation en cause (article 3).[103]

De plus, le droit international contient des principes visant à éviter qu'un individu ne soit apatride, c'est-à-dire sans nationalité.[104]

À cet égard, l'article 15 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (1948) stipule que:

1. *Tout individu a droit à une nationalité.*

2. *Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité* [...][93].[105]

Rappelons que la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* se présente sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., sans force contraignante en soi, mais que la plupart des principes qu'elle énonce ont acquis une valeur coutumière[94]. En tant que tels, ils lient tous les États. La portée des principes contenus dans l'article 15 de la Déclaration demeure toutefois limitée. Énoncés en termes généraux, ils doivent être définis par d'autres textes[95].[106]

---

92. R.T.C. 1960, no. 2.

93. Doc. N.U. A/810, p. 71.

94. V. J. HUMPHREY, «La nature juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme», 1981, 12 R.G.D. 397, 399.

95. Parmi les textes internationaux consacrés à la protection des droits de la personne, seule la Convention interaméricaine des droits de l'homme (1969) affirme, de façon générale le droit à une nationalité (article 20).

De son côté la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*[96] (1961) stipule que chaque État contractant «accorde sa nationalité à l'individu né sur son territoire et qui, autrement, serait apatride», soit de plein droit à la naissance, soit sur demande. Dans ce dernier cas, l'acquisition de la nationalité peut être subordonnée à certaines conditions (âge, résidence, absence de condamnation pour une infraction criminelle, acquisition d'une autre nationalité) (article 1er (1) et (2)).[107]

Dans les cas où les conditions requises ne sont pas remplies, de sorte que l'intéressé ne peut acquérir la nationalité de l'État contractant sur le territoire duquel il est né, l'État contractant dont le père ou la mère possédait la nationalité au moment de la naissance de l'intéressé lui accorde sa nationalité si l'intéressé serait, autrement, apatride (article 1er(4)). L'octroi de cette nationalité peut être subordonnée à certaines conditions (âge, résidence habituelle, absence d'une autre nationalité) (article 1er (5)).[108]

Nonobstant les dispositions précédentes, «l'enfant légitime qui est né sur le territoire d'un État contractant, et dont la mère possède la nationalité de cet État, acquiert cette nationalité à la naissance si, autrement, il serait apatride» (article 1er (3)).[109]

L'enfant trouvé sur le territoire d'un État contractant est, jusqu'à preuve du contraire, réputé être né de parents possédant la nationalité de cet État (article 2).[110]

Pour les fins de l'application de la Convention, l'enfant né à bord d'un navire ou d'un aéronef est réputé être né sur le territoire dont le navire bat le pavillon ou dans lequel l'aéronef est immatriculé (article 3).[111]

L'individu qui n'est pas né sur le territoire d'un État contractant, mais dont le père ou la mère possédait la nationalité d'un État contractant à la naissance de l'intéressé, se voit accorder la nationalité de son père ou de sa mère, si autrement il serait apatride. L'acquisition de cette nationalité peut être subordonnée à certaines conditions (âge, résidence, etc.) (article 4).[112]

Un individu ne peut perdre sa nationalité à raison d'un changement d'état (mariage, divorce, adoption, etc.) que dans la mesure où il en possède une autre (article 5(1)).[113]

Dans les cas où le fait pour un individu de perdre sa nationalité entraîne la perte de cette nationalité pour le conjoint ou les enfants, cette perte ne peut survenir que si ceux-ci en possèdent une autre (article 6).[114]

La répudiation de sa nationalité par un individu n'est permise que dans la mesure où cet individu possède une autre nationalité (article 7(1)).[115]

---

96. (1962) 11 I.C.L.Q. 1090.

Le candidat à la naturalisation ne perd sa nationalité que s'il est assuré de recevoir celle de l'État dont il sollicite la naturalisation (article 7(2)).[116]

Nul ne peut perdre sa nationalité, s'il en résulte l'apatridie, parce qu'il quitte le pays dont il possède la nationalité, réside à l'étranger, etc. (article 7(3)).[117]

Le naturalisé qui réside à l'étranger pendant au moins sept ans et qui ne déclare pas aux autorités compétentes son intention de conserver sa nationalité peut en être privé (article 7(4)).[118]

Les individus qui sont nés hors du territoire de l'État dont ils possèdent la nationalité peuvent en être privés après avoir atteint leur majorité pour absence de résidence dans ce territoire ou d'immatriculation auprès des autorités compétentes (article 7(5)).[119]

Mis à part les cas prévus dans la Convention, un individu ne peut perdre la nationalité d'un État contractant ou en être privé s'il doit de ce fait devenir apatride (articles 7(6)) et 8). Outre les cas prévus à l'article 7(4) et (5) précité, la privation de la nationalité peut intervenir pour les raisons suivantes: l'obtention de la nationalité par fraude (article 8(2) (6)), le manque de loyalisme envers l'État de la nationalité, le refus d'obtempérer à une injonction du gouvernement national de ne pas servir un autre État, «un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État» national, une déclaration d'allégeance envers un autre État, la répudiation de son allégeance envers un État contractant (article 8(3)).[120]

Les États contractants ne peuvent priver de leur nationalité «aucun individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique» (article 9).[121]

De son côté, l'article 10 de la Convention contient des dispositions visant à empêcher qu'un transfert de territoire n'entraîne des cas d'apatridie *supra*, no. 58).[122]

En ce qui concerne les États parties à cette convention, ces principes devraient trouver application au niveau des conditions d'octroi et de perte de leur nationalité.

3.2 Les composantes d'un futur régime de la nationalité québécoise

Il s'agira ici d'envisager les différents éléments qui sont susceptibles de composer un régime de la nationalité.

Afin d'étudier cette question, nous comparerons le droit de la nationalité de quatre États: le Canada, le Royaume-Uni, la France et la Suisse. Ce faisant, nous comparerons le droit de la nationalité de deux États de tradition civiliste (France, Suisse) et de deux pays de *common law* (Royaume-Uni, Canada). Cette comparaison nous semble intéressante dans la mesure où les pays civilistes et les pays de *common law* ont une conception traditionnellement différente de la nationalité (*infra*, no. 146). De plus, deux de ces pays sont traditionnellement des pays d'immigration étrangère (Canada, France); les deux autres, la découragent plutôt (Royaume-Uni,

Suisse). Cette comparaison s'accompagnera également de quelques incursions en droit américain, lequel se rattache à la conception anglo-saxonne de la nationalité et encourage traditionnellement l'immigration étrangère[97].[123]

3.2.1 Conditions d'attribution et d'acquisition de la nationalité

3.2.1.1 Attribution à la naissance

La pratique des États montre que la nationalité est attribuée à la naissance soit à raison de la filiation (*jure sanguinis*), soit à raison d'un lien avec le territoire (*jure soli*). Parfois, les deux critères sont combinés (Royaume-Uni) ou sont utilisés alternativement (Canada).[124]

Tous les droits nationaux semblent utiliser le lien du sang pour fonder l'attribution de la nationalité à la naissance. Toutefois, l'importance de ce critère varie d'un État à l'autre. Il est particulièrement important dans les États ayant une conception personnaliste de la nationalité (*infra*, no. 146), surtout si l'immigration y est sévèrement contrôlée: Suisse.[125]

Le lien avec le territoire est préféré par les États ayant une conception territorialiste de la nationalité, surtout s'ils encouragent l'immigration: États-Unis.[126]

CANADA: au Canada, toute personne née au Canada (article 3(1)a) de la *Loi sur la citoyenneté*[98] (y compris si elle est née à bord d'un navire ou d'un avion immatriculé au Canada (article 2(2)a)) est de plein droit citoyen canadien. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux enfants «dont, au moment de la naissance, les parents n'avaient qualité ni de citoyens (canadiens) ni de résidents permanents (au Canada) et dont le père ou la mère» représentait un gouvernement étranger au Canada, était au service d'une telle personne ou travaillait au Canada pour le compte d'une organisation internationale (article 3(2)). Par contre, l'enfant né au Canada de parents n'ayant qualité ni de citoyens canadiens, ni de résidents permanents au Canada, mais dont le père ou la mère ne représente aucun gouvernement étranger au Canada, n'est pas au service d'une personne représentant un gouvernement étranger au Canada et ne travaille pas au Canada pour le compte d'une organisation internationale est de plein droit citoyen canadien.[127]

Il faut noter que pour les fins de l'article 3(1)a) de la Loi (ci-dessus), l'enfant trouvé abandonné au Canada avant l'âge apparent de sept ans est réputé être né au Canada, sauf preuve contraire faite dans les sept ans de la découverte (article 4(1)).[128]
Toute personne née à l'étranger dont un parent naturel est citoyen canadien au moment de sa naissance est de plein droit citoyen canadien (article 3(1)b) de la *Loi sur la citoyenneté*[99].[129]

---

97. V. *Immigration Act of 1990* (P.L. 101-649) entrée en vigueur le 1er octobre 1991.

98. L.R.C. 1985, ch. C-29.

99. V. aussi l'article 5(2)b) de la Loi.

R.-U.: sous la *British Nationality Act 1981*[100], un enfant né au Royaume-Uni est de plein droit citoyen britannique si son père ou sa mère est un citoyen britannique ou est établi(e) au Royaume-Uni (article 1(1)).[130]

Un enfant nouveau-né trouvé sur le territoire du Royaume-Uni est réputé être un citoyen britannique jusqu'à preuve du contraire (article 1(2)).[131]

Un enfant né en dehors du Royaume-Uni est citoyen britannique par ascendance si l'un de ses parents est un citoyen britannique autrement que par ascendance (il est né au Royaume-Uni, y a été adopté, naturalisé ou y a acquis la citoyenneté britannique par inscription (*registration*)) ou citoyen britannique si l'un de ses parents est un citoyen britannique en poste à l'étranger pour le compte de la Couronne ou de la Communauté européenne (article 2 (1) et (2)). (Un enfant né en dehors du Royaume-Uni d'un citoyen britannique par ascendance peut acquérir la citoyenneté britannique par voie d'inscription (*registration*) sous certaines conditions (article 3(2)(3)))[101].[132]

SUISSE: en Suisse, l'attribution de la citoyenneté à la naissance est uniquement fondée sur le droit du sang. Ce critère y est d'ailleurs appliqué de manière restrictive. Selon la *Loi sur la nationalité*[102],

(e)st suisse dès sa naissance:

a. L'enfant de conjoints dont l'un au moins est suisse [...][103];

b. L'enfant d'une citoyenne suisse qui n'est pas mariée avec le père de cet enfant. (article premier)

---

100. *Supra*, note 9.

101. Les conditions d'attribution de la citoyenneté des dépendances britanniques (British Dependent Territories) à la naissance sont similaires à celles relatives à l'attribution de la citoyenneté britannique dans les mêmes conditions: v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, articles 15-17.

102. Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952 (1952 *Recueil officiel des lois fédérales* 1115) telle qu'amendée: v. *Recueil officiel des lois fédérales et Recueil systématique du droit fédéral*, table des matières 1990. La modification la plus récente date du 23 mars 1990. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1992.

103. L'article 57a crée une réserve à cette règle: «(l)'enfant issu du mariage d'un étranger et d'une Suissesse qui a acquis la nationalité suisse par un mariage antérieur avec un Suisse [...] n'acquiert la nationalité suisse que s'il ne peut acquérir une autre nationalité à la naissance ou s'il devient apatride avant sa majorité». Ses enfants prennent également la nationalité suisse.

En conséquence, l'enfant d'un père suisse qui n'est pas marié avec sa mère étrangère n'est pas suisse, à la naissance.[133]

Par ailleurs un mineur étranger acquiert la nationalité suisse rétroactivement à sa naissance si le père suisse épouse la mère étrangère (article 1(2)). Dans ce cas, si le mineur a lui-même des enfants, ils acquièrent également la nationalité suisse (article 1(3)).[134]

L'enfant trouvé en Suisse de filiation inconnue acquiert la nationalité suisse. Il perd celle-ci si la filiation est établie avec un étranger, à moins qu'il ne devienne apatride (article 6(1) et (3)).[135]

FRANCE: selon l'article 17 du *Code de la nationalité française*, le critère relatif à la filiation est appliqué de façon large: «(e)st français l'enfant, légitime ou naturel, dont l'un des parents au moins est français» au moment de la naissance.[136]

L'enfant né en dehors de la France et dont un seul des parents est français peut répudier sa nationalité française dans les six mois précédant sa majorité à moins que le parent étranger ou apatride acquiert la nationalité française au cours de la minorité de l'enfant (article 19).[137]

Est également français, l'enfant né en France de parents inconnus (article 21 du *Code de la nationalité*), ou de parents apatrides (article 21-1, 1°), ou de parents étrangers dont la nationalité ne se transmet pas à lui (article 21-1, 2°) ainsi que l'enfant nouveau-né trouvé en France (article 22).[138]

L'enfant né de parents inconnus dont la filiation est établie lors de sa minorité à l'égard d'un étranger dont la nationalité se transmet à lui perd rétroactivement la nationalité française (article 21).[139]

De plus, «(e)st français l'enfant, légitime ou naturel, né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né» (article 23).[140]

L'enfant dont un seul parent est né en France peut toutefois répudier sa nationalité française dans les six mois précédant sa majorité, sauf si le parent né à l'étranger acquiert la nationalité française lors de la minorité de l'enfant (article 24).[141]

L'enfant né en France dont l'un des parents y est lui-même né n'acquiert pas automatiquement la nationalité française s'il est né d'un agent diplomatique ou d'un consul de carrière étranger (article 33).[142]

ÉTATS-UNIS: sont citoyens américains à la naissance, les individus qui sont nés aux États-Unis et sont soumis à leur juridiction. L'attribution, à la naissance, de la citoyenneté américaine à des individus nés en dehors des États-Unis dépend de l'existence de liens de filiation avec un

citoyen américain ayant résidé aux États-Unis ou dans l'une de ses possessions (8 U.S.C.A. § 1401)[104].[143]

L'enfant de moins de cinq ans trouvé aux États-Unis est citoyen américain à la naissance à moins de prouver avant qu'il ait atteint l'âge de vingt et un ans qu'il n'est pas né aux États-Unis (8 U.S.C.A § 1401).[144]

Remarques:

Les lois étudiées retiennent toutes le lien de la filiation comme fondement de l'attribution de la nationalité à la naissance. Le critère de la filiation est cependant retenu avec plus (Suisse, Royaume-Uni, États-Unis) ou moins (France, Canada) de nuances par chaque régime pour des raisons qui lui sont propres (politique en matière d'immigration, conception de la nationalité, etc.).[145]

La naissance sur le territoire national est moins importante dans les pays de tradition civiliste (France, Suisse) que dans les pays de *common law*. En effet, traditionnellement, les pays de *common law* ont une conception territorialiste de la nationalité alors que les pays civilistes en ont une conception personnaliste[105].[146]

Les lois sous étude dénotent un effort pour éviter les cas d'apatridie.[147]

3.2.1.2 Acquisition par adoption

CANADA: selon l'article 5(2) de la *Loi sur la citoyenneté*, l'enfant mineur d'un citoyen canadien qui a été légalement admis au Canada en tant que résident permanent a droit, sur demande, à la citoyenneté canadienne, à moins qu'il n'ait perdu depuis la qualité de résident permanent en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'immigration*[106]. L'enfant qui est âgé d'au moins quatorze ans doit avoir prêté le serment de citoyenneté (article 3(1)c)).[148]

Notons qu'au Canada, l'adoption d'enfants étrangers est régie par les lois provinciales[107].[149]

104. Pour une interprétation de ces dispositions, comme des autres dispositions de la loi américaine exposées plus loin, v. la jurisprudence mentionnée dans 8 U.S.C.A. en annexe à ces dispositions.

105. V. WEIS, *supra*, note 5, p. 4.

106. V. aussi C.R.C., vol. IV, c. 400, p. 2839, 2840-2841.

107. Au Québec, v. les articles 595 et suiv. C.c.q.

R.-U.: sous la *British Nationality Act, 1981*, un enfant adopté par un citoyen britannique, dont l'adoption est prononcée par les tribunaux britanniques, est lui-même citoyen britannique (article 1(5))[108].[150]

SUISSE: sous la loi suisse, l'enfant mineur étranger adopté par un Suisse acquiert la nationalité suisse (article 7 (1) de la *Loi sur la nationalité*).[151]

FRANCE: en vertu de l'article 35 du *Code de la nationalité française*, l'adoption plénière[109] par un Français, ou par deux époux dont l'un est français, confère à l'enfant adopté la nationalité française. Cette disposition s'applique même si l'adoption a été prononcée par un tribunal étranger en vertu d'une loi étrangère. Un droit de répudiation ultérieure de la nationalité française est permis sous certaines conditions[110].[152]

L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par un Français peut, jusqu'à sa majorité, réclamer la qualité de Français pourvu qu'il réside en France au moment de sa demande (article 55).[153]

L'enfant recueilli en France et élevé dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq ans au moins, une formation française, profite d'un régime similaire (article 55). Le gouvernement peut toutefois s'opposer à l'acquisition de la nationalité française pour indignité ou pour défaut d'assimilation (article 57).[154]

ÉTATS-UNIS: l'enfant adoptif d'un citoyen américain peut acquérir la citoyenneté des États-Unis par voie de naturalisation s'il a moins de dix-huit ans, qu'il a été légalement admis aux États-Unis en tant que résident permanent, qu'il réside avec l'adoptant et n'est pas sous le coup d'une inéligibilité prévue par la Loi (8 U.S.C.A. § 1433).[155]

L'adopté né à l'extérieur des États-Unis dont le parent adoptif, marié à un citoyen américain, est naturalisé acquiert la citoyenneté américaine à certaines conditions (résidence) (8 U.S.C.A. § 1431 (b)).[156]

---

108. Les conditions d'acquisition de la citoyenneté des dépendances britanniques (British Dependent Territories) par voie d'adoption correspondent dans l'ensemble à celles requises pour l'acquisition de la citoyenneté britannique dans les mêmes conditions: v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, article 15(5)(6).

109. Qui rompt les liens avec la famille d'origine et est irrévocable (par opposition à l'adoption simple qui maintient les liens entre l'adopté et sa famille d'origine).

110. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 866.

Remarques:

Les droits étudiés reconnaissent le droit pour l'adopté étranger d'acquérir la nationalité du citoyen adoptant selon des conditions plus (Royaume-Uni, Canada, États-Unis) ou moins (France, Suisse) rigoureuses.[157]

Au Québec, l'adoption d'enfants étrangers est strictement réglementée.[158]

Un projet de convention sur l'adoption internationale est en voie d'élaboration dans le cadre de la Conférence de La Haye en droit international privé. Le Canada participe activement à l'élaboration de ce projet.[159]

3.2.1.3 Acquisition en vertu d'une filiation déjà établie à l'égard d'un parent qui acquiert la nationalité d'un État

FRANCE: en vertu de l'article 84 du *Code la nationalité française*, «l'enfant mineur de 18 ans, légitime, naturel ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière, dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit». Encore faut-il que l'intéressé ne soit pas marié (article 85) et qu'il ne fasse pas l'objet d'un décret d'opposition à la nationalité française (article 86).[160]

SUISSE: sous la loi suisse, il faut d'abord rappeler que les enfants d'un mineur qui acquiert la nationalité suisse du fait du mariage de son père étranger avec sa mère suisse en vertu d'un mariage antérieur acquièrent eux-mêmes la nationalité suisse (*supra*, no. 134)).

Par ailleurs, la Loi prévoit que: «les enfants mineurs du requérant sont compris, en règle générale, dans sa naturalisation ou sa réintégration» (article 33 de la *Loi sur la nationalité*).[161]

ÉTATS-UNIS: le mineur de dix-huit ans, né en dehors des États-Unis, d'un citoyen américain et d'un étranger acquiert la citoyenneté américaine à certaines conditions (résidence) lorsque le parent étranger est naturalisé américain (8 U.S.C.A. § 1431).[162]

L'enfant né en dehors des États-Unis, de parents étrangers, acquiert la citoyenneté américaine du fait de la naturalisation de ses parents ou du parent qui en a la garde à certaines conditions: l'enfant à moins de seize ans et réside légalement, de façon permanente, aux États-Unis (8 U.S.C.A. § 1432).[163]

Par ailleurs, l'enfant né en dehors des États-Unis peut, à certaines conditions (âge, éligibilité, résidence), être naturalisé sur simple demande de l'un de ses parents ayant la citoyenneté américaine au moment de la demande (8 U.S.C.A. § 1433 (a)). Ces dispositions s'appliquent à certaines conditions aux enfants adoptés (8 U.S.C.A. § 1433 (b) et (c)).[164]

CANADA, R.-U.: ni le droit canadien, ni le droit britannique ne contient des dispositions spécifiques sur cette question[111].[165]

3.2.1.4 Acquisition par mariage

FRANCE: en vertu de l'article 37 du *Code de la nationalité française*, «(l)e mariage n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité». En conséquence, le mariage avec un citoyen français n'entraîne pas automatiquement l'acquisition de la nationalité française. Une déclaration de l'intéressé en vue d'obtenir cette nationalité est nécessaire (article 37-1).[166]

R.-U., ÉTATS-UNIS: selon la *British Nationality Act 1981*, l'étranger qui épouse un citoyen britannique peut acquérir la nationalité britannique par voie de naturalisation. Les délais de résidence requis sont moins longs qu'autrement (article 6(2), annexe 1)[112]. Le droit américain retient les-mêmes principes (8 U.S.C.A. § 1430).[167]

Par ailleurs, la Loi britannique contient des dispositions de droit transitoire permettant, à certaines conditions, aux épouses ou ex-épouses de citoyens du Royaume-Uni et des colonies, au jour de l'entrée en vigueur de la Loi, d'acquérir la citoyenneté britannique par voie d'inscription (article 8)[113].[168]

CANADA: la *Loi sur la citoyenneté* ne contient aucune disposition particulière sur la question, contrairement à la Loi précédente[114]. Il faut en déduire que l'étranger qui épouse un citoyen canadien n'acquiert pas automatiquement la citoyenneté canadienne. L'acquisition de la citoyenneté canadienne est soumise aux conditions générales de la naturalisation.[169]

La Loi permet, par ailleurs, à une femme d'origine canadienne ayant perdu la qualité de sujet britannique avant 1947 à cause de son mariage, et qui aurait pu la conserver sous l'ancienne loi, de réintégrer la citoyenneté canadienne (article 10(2)a)).[170]

---

111. V. cependant *British Nationality Act*, *supra*, note 9, article 3(2)(3); *Loi sur la citoyenneté*, *supra*, note 98, article 5(2).

112. Des dispositions similaires s'appliquent à l'étranger qui épouse un citoyen d'une dépendance britannique (British Dependent Territory): v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, article 18(2) et annexe 1.

113. En ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté d'une dépendance britannique (British Dependant Territory) dans les-mêmes conditions, v. *British Nationality Act 1981*, *id.*, article 20.

114. V. Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, c. C-19, articles 9(1)d) (i); 10(1) a), c) (iii), (2) (iii).

SUISSE: en vertu des nouvelles dispositions de la Loi[115] la femme étrangère n'acquiert plus automatiquement la nationalité suisse de par son mariage avec un Suisse, comme c'était le cas auparavant (ancien article 3 de la *Loi sur la nationalité*). La Loi traite maintenant les conjoints étrangers (hommes et femmes) de façon similaire.[171]

Le conjoint étranger d'un citoyen suisse peut obtenir sa naturalisation facilitée s'il a résidé en Suisse cinq ans en tout, y réside depuis un an et vit en union conjugale avec un Suisse depuis trois ans (article 27(1) de la *Loi sur la nationalité*). Encore faut-il qu'il «(s)e soit intégré à la communauté suisse», qu'il «(s)e conforme à l'ordre juridique suisse» et «(n)e compromette pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse» (article 26).[172]

De plus, le conjoint étranger d'un Suisse qui vit ou qui a vécu à l'étranger peut obtenir sa naturalisation facilitée s'il vit depuis six ans en union conjugale avec un Suisse et a des liens étroits avec la Suisse (article 28 de la Loi).[173]

Remarques:

Les droits étudiés excluent tout effet automatique du mariage sur la nationalité du conjoint étranger.[174]

En règle générale, le conjoint étranger profite d'une procédure de naturalisation simplifiée. Il en va toutefois différemment au Canada. À cet égard, la législation canadienne semble diverger des dispositions de l'article 3 de la *Convention sur la nationalité de la femme mariée* à la laquelle le Canada est pourtant partie (*supra*, no. 103).[175]

3.2.1.5 Acquisition par voie de naturalisation

Les conditions requises concernent généralement les points suivants:

. L'âge:

CANADA, FRANCE: il faut avoir 18 ans selon les lois canadienne (article 5(1)b) de la *Loi sur la citoyenneté*) et française (article 66 du *Code de la nationalité*).[176]

R.-U.: il faut être majeur et capable selon la loi britannique (article 6(1) (2), annexe 1[116].[177]

115. V. *supra*, note 102.

116. Il en va de même en ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté des dépendances britanniques (British Dependent Territories) par voie de naturalisation: v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, article 18(1)(2).

SUISSE: la *Loi sur la nationalité* se contente d'indiquer que la demande de naturalisation de mineurs est faite par le représentant légal et que «(l)es mineurs de plus de seize ans doivent exprimer par écrit leur intention d'acquérir la nationalité suisse» (article 34). Par ailleurs, la Loi stipule qu'au sens de la loi, la majorité et la minorité sont celles prévues par le Code civil suisse (article 35).[178]

. L'absence de condamnation pour certaines infractions criminelles:

CANADA, FRANCE: cette condition est expressément prévue par l'article 22 de la *Loi sur la citoyenneté*, l'article 68 du *Code de la nationalité*.[179]

. Les qualités morales et politiques du candidat:

FRANCE, R.-U., ÉTATS-UNIS: le candidat à la naturalisation doit être de bonnes vie et moeurs (article 68 du *Code de la nationalité*); «of good character» (article 6, annexe 1 de la *British Nationality Act 1981*); «of good moral character, attached to the principles of the Constitution of the United States, and well disposed to the good order and hapiness of the United States» (8 U.S.C.A. § 1427 (a)). Le candidat ne doit pas professer des idées anarchistes ou appartenir, de près ou de loin, à une association dont les membres épousent des idées anarchistes ou totalitaristes (8 U.S.C.A. § 1424).[180]

CANADA: le candidat ne doit pas être visé par une déclaration du gouverneur en conseil relative à l'atteinte à la sécurité et à l'ordre public (article 5 (1)f) de la *Loi sur la citoyenneté*). D'autre part, le candidat à la naturalisation ne peut recevoir la citoyenneté canadienne tant qu'il fait l'objet d'une enquête relativement à un fait visé à l'article 7 (3.71) du *Code criminel* (crimes de guerre et crimes contre l'humanité) (article 22(1)c).[181]

SUISSE: en Suisse, l'aptitude du requérant à la naturalisation doit être examinée afin de s'assurer qu'il «(s)e conforme à l'ordre juridique suisse» et qu'il «(n)e compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse» (article 14 c. et d. de la *Loi sur la nationalité*).[182]

. L'assimilation à la société dans laquelle il s'établit:

FRANCE: selon le *Code de la nationalité*, le candidat à la naturalisation doit être assimilé à la communauté française «notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française» (article 69).

Une circulaire du 23 avril 1952 définit l'étranger assimilé de la façon suivante: «celui qui, par son langage, sa manière de vivre, son état d'esprit, son comportement à l'égard des institutions françaises se distingue aussi peu que possible des nationaux au milieu desquels il vit»[117].[183]

---

117. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 874 et 878.

CANADA: de son côté, la *Loi sur la citoyenneté* stipule que le candidat à la naturalisation doit avoir une connaissance suffisante de l'une des langues officielles du Canada, du Canada et des responsabilités et privilèges de la citoyenneté (article 5(1) d) et e))[118].[184]

ÉTATS-UNIS: une connaissance suffisante de l'anglais est en principe requise. Le candidat à la naturalisation doit également avoir certaines connaissances relatives à l'histoire et au système politique des États-Unis (8 U.S.C.A. § 1423).[185]

R.-U.: à son tour, la *British Nationality Act 1981* indique que le requérant doit avoir « a sufficient knowledge of English, Welsh or Scottish Gaelic language» (article 6 (1), annexe 1)[119]. Cette condition ne s'applique pas à l'époux étranger d'un citoyen britannique (article 6(2), annexe 1)[120].[186]

SUISSE: l'aptitude du requérant à la naturalisation doit être examinée afin de s'assurer qu'il «(s)'est intégré dans la communauté suisse» et qu'il «(s)'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses» (article 14 a. et b. de la *Loi sur la nationalité*).[187]

. La résidence:

CANADA: pour être naturalisé canadien, le candidat doit être un résident permanent qui a passé trois ans complets au Canada durant les quatre dernières années ayant précédé sa demande (article 5(1)c) de la *Loi sur la citoyenneté*). Sont exclues du calcul de la période de résidence requise, les périodes de détention, de probation ou de libération conditionnelle (article 21 de la Loi). Cependant, l'exigence relative à la durée de la résidence peut être levée pour des raisons d'ordre humanitaire (article 5(3)b)).[188]

Dans des situations particulières et exceptionnelles de détresse ainsi que dans des cas où des services d'une valeur exceptionnelle ont été rendus au Canada, le gouverneur en conseil peut, à sa discrétion, demander au ministre d'accorder la citoyenneté canadienne à la personne qu'il lui désigne (article 5(4) de la Loi). Dans de telles situations, il semble que l'exigence relative à la résidence serait exceptionnellement levée.[189]

R.-U.: pour sa part, le requérant à la naturalisation britannique doit avoir résidé au Royaume Uni durant les cinq années précédant sa demande au cours desquelles il ne doit pas avoir passé

118. Sur ces exigences, v. C.R.C., vol. IV, c. 400, p. 2846.

119. En ce qui concerne les exigences linguistiques relatives à l'acquisition de la citoyenneté d'une dépendance britannique (British Dependence Territory), v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, article 18(1) et annexe 1.

120. Dans le cas de l'époux étranger d'un citoyen d'une dépendance britannique (British Dependent Territory), v. *British Nationality Act 1981*, *id.*, article 18(2) et annexe 1.

plus de 450 jours à l'étranger, dont moins de 90 jours pendant les douze mois précédant sa demande, à moins de prouver qu'il était en poste à l'étranger au service de Sa Majesté (article 6(1), annexe 1 de la *British Nationality Act 1981*)[121].[190]

Notons également que sous la Loi britannique, l'intention de s'établir au Royaume-Uni est généralement requise afin d'obtenir la citoyenneté britannique par voie de naturalisation (article 6(1), annexe 1)[122].[191]

FRANCE: sous le *Code de la nationalité*, le requérant doit avoir eu sa résidence habituelle en France pendant les cinq années précédant sa demande (article 62) et doit être résident en France au moment de la signature du décret de naturalisation (article 61). La résidence ne peut être invoquée lorsque le requérant est frappé d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence (article 65).[192]

La période de résidence habituelle est réduite à deux ans dans le cas d'individus qui peuvent invoquer des présomptions particulières d'assimilation (deux années d'études supérieures françaises accomplies avec succès), ou dont la naturalisation présente un intérêt particulier compte tenu «des services importants» qu'ils peuvent rendre ou ont rendu à la France en raison de leurs capacités et de leurs talents (article 63).[193]

Dans certains cas exceptionnels, la condition de résidence peut être supprimée (articles 64(2) à (6) et 64-1). En pratique, cette exception est très rarement appliquée[123].[194]

Notons aussi que l'individu qui est né en France de parents étrangers peut réclamer la nationalité française par déclaration pourvu qu'il réside en France au moment de celle-ci et qu'il y ait eu sa résidence habituelle pendant les cinq ans précédant (article 52). Il acquiert automatiquement la nationalité française à sa majorité si les conditions ci-dessus sont réunies (article 44). Il peut décliner la qualité de Français dans l'année qui précède sa majorité (article 45), sauf s'il sert dans l'armée français à titre d'engagé ou de conscrit (articles 47 et 48). Le gouvernement français peut s'opposer à l'acquisition par l'intéressé de la nationalité française pour indignité ou pour défaut d'assimilation dans l'année qui précède sa majorité (article 46).[195]

---

121. Des dispositions similaires régissent l'acquisition de la citoyenneté des dépendances britanniques (British Dependent Territories) par voie de naturalisation: v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, article 18(1) et annexe 1.

122. En ce qui concerne l'acquisition de la citoyenneté d'une dépendance britannique (British Dependent Territory), v. *British Nationality Act 1981*, *ibid.*

123. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 875.

SUISSE: en Suisse, l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation suppose la naturalisation dans un canton et une commune. Pour être valable, cette naturalisation doit être précédée d'une autorisation fédérale (article 12 de la *Loi sur la nationalité*).[196]

L'obtention de cette autorisation est subordonnée à douze ans de résidence en Suisse, dont trois au cours des cinq années qui précèdent la requête (article 15(1)).[197]

Dans le calcul des douze ans de résidence, le temps que le requérant a passé en Suisse entre dix et vingt ans compte double (article 15(2)).[198]

Une période de résidence plus courte (séjour de cinq ans, dont l'année qui précède la requête) est requise pour le conjoint qui vit en communauté conjugale depuis trois ans avec un candidat à la naturalisation ou un naturalisé (article 15(3) et (4)).[199]

Rappelons aussi que le conjoint étranger d'un Suisse profite d'une procédure simplifiée de naturalisation qui est moins exigeante en ce qui a trait à la résidence (*supra*, no. 172 et 173).[200]

«Au sens de la loi, la résidence est, pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers».[201]

«La résidence n'est pas interrompue lorsque l'étranger fait un court séjour hors de Suisse avec l'intention d'y revenir.»[202]

«En revanche, elle prend fin dès la sortie de Suisse lorsque l'étranger a déclaré son départ à la police ou a résidé en fait pendant plus de six mois hors de Suisse.» (article 36).[203]

ÉTATS-UNIS: sauf pour les exceptions prévues par la Loi, le candidat à la naturalisation doit avoir légalement résidé aux États-Unis pendant cinq ans au moins, dont un minimum de deux ans et demi au cours des cinq années précédant immédiatement sa requête et de trois mois dans la juridiction où il postule. Il doit conserver sa résidence aux États-Unis jusqu'à ce que la naturalisation lui soit accordée (8 U.S.C.A. § 1427 (a) (b) (c) (f), § 1428, § 1430, § 1433).[204]

Remarques:

R.-U.: la *British Nationality Act 1981* permet l'acquisition de la citoyenneté britannique par voie d'inscription (*registration*) qui englobe des situations diverses et semble correspondre à une naturalisation simplifiée (v. les articles 1(3)(4), 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10)[124].[205]

124. En ce qui concerne la citoyenneté des dépendances britanniques (British Dependent Territories), v. *British Nationality Act 1981*, *supra*, note 9, articles 17, 19, 20, 21, 22.

SUISSE: de son côté, la *Loi sur la nationalité* prévoit les conditions d'acquisition de la nationalité suisse par voie de naturalisation facilitée (articles 26 à 28): conjoint d'un ressortissant suisse (*supra*, no. 172); article 29: possession d'état (*infra*, no. 217); article 30: omission d'opter sous un traité; article 31: enfant de père suisse.[206]

D'autres exceptions permettent, sous les lois américaine, britannique, canadienne et française, d'assouplir le régime de la naturalisation dans certaines circonstances. Les exigences relatives à l'assimilation ou à la résidence sont alors réduites.[207]

3.2.1.6 Effets de la naturalisation

CANADA: au Canada, le naturalisé jouit des mêmes droits et se trouve soumis aux mêmes obligations que le citoyen canadien par naissance (article 6 de la *Loi sur la citoyenneté*). Toutefois, il peut se voir retirer la citoyenneté canadienne si celle-ci a été obtenue par voie de manoeuvres frauduleuses (article 10(1)a), (2)a)).[208]

R.-U.: la *British Nationality Act 1948* a aboli toute distinction entre la citoyenneté acquise par voie de naturalisation et celle acquise autrement (article 31). La législation actuelle n'établit aucune distinction entre les citoyens britanniques (ou les citoyens d'une dépendance britannique) de naissance ou naturalisés. Ainsi, tous les citoyens britanniques ont un droit d'établissement au Royaume-Uni (article 39(2)).[209]

Les naturalisés peuvent toutefois être privés de leur citoyenneté dans certaines conditions (article 40(1) de la *British Nationality Act 1981*). Une exception est toutefois prévue dans le cas où le retrait de la citoyenneté britannique entraînerait l'apatridie (article 40(5)).[210]

SUISSE: en Suisse, le naturalisé jouit des mêmes droits que les autres ressortissants de la commune; il n'a cependant aucun droit aux biens bourgeoisiaux ou corporatifs, sauf disposition contraire de la législation cantonale (article 40 de la *Loi sur la nationalité*).[211]

La naturalisation «obtenue par des déclarations mensongères ou par la dissimulation de faits essentiels» peut être annulée dans les cinq ans. «(L)'annulation fait également perdre la nationalité suisse aux membres de la famille qui l'ont acquise en vertu de la décision annulée.» (article 41).[212]

FRANCE: en France, le naturalisé jouit en principe de tous les droits réservés aux citoyens français (article 80); il est soumis aux mêmes obligations. Toutefois, le naturalisé souffre d'une incapacité relative à l'exercice de certaines fonctions (article 81; mais voir les articles 82 et 82.1) et de certaines professions réglementées. Des exceptions sont toutefois prévues[125].[213]

125. V. MAYER, *id.*, no. 880.

De plus, la naturalisation peut être annulée rétroactivement dans les cas où le requérant ne remplit pas les conditions prévues par la loi (dans un délai d'un an, avec avis conforme du Conseil d'État) (article 112 du *Code de la nationalité*); si la naturalisation a été obtenue par un mensonge ou une fraude (dans un délai de deux ans, avec avis conforme du Conseil d'État) (article 112); s'il y a eu, moyennant rétribution, promesse ou avantage quelconque, l'intervention d'un tiers destinée à faciliter au requérant l'acquisition de la nationalité française (dans un délai d'un an, sans avis conforme du Conseil d'État) (articles 113-114).[214]

ÉTATS-UNIS: les citoyens américains de naissance ou naturalisés jouissent de l'ensemble des droits et des privilèges conférés par la Constitution et les lois américaines (quatorzième amendement à la Constitution). Les naturalisés peuvent se voir retirer leur nationalité américaine obtenue de façon frauduleuse (U.S.C.A. § 1451 (a)).[215]

3.2.1.7 Acquisition au titre de la possession d'état

FRANCE: selon l'article 57-1(1) du *Code de la nationalité*, l'individu qui pendant dix ans au moins a joui, de façon constante, de la possession d'état de Français, peut acquérir la nationalité française par voie de déclaration.[216]

SUISSE: de son côté, l'article 29 de la *Loi sur la nationalité* accorde le bénéfice de la naturalisation facilitée a tout étranger qui, «pendant cinq ans au moins, a vécu dans la conviction qu'il était suisse et a été traité effectivement comme tel par une autorité cantonale ou communale».[217]

CANADA, R.-U., ÉTATS-UNIS: aucun de ces droits ne traite expressément de cette question.[218]

3.2.2 Double nationalité

Le phénomène de la double nationalité a longtemps été envisagé avec une certaine méfiance, sinon une certaine hostilité par les auteurs ainsi que par les gouvernements[126]. Des conventions internationales ont été conclues pour réduire les cas de double nationalité[127].[219]

Plus récemment, le phénomène de la double nationalité a été mieux accepté «en tant qu'instrument du progrès et de la meilleure compréhension entre pays»[128]. Ainsi, en vertu de

126. V. de CASTRO, *supra*, note 5, p. 588 et suiv.

127. Par exemple, la Convention du Conseil de l'Europe sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (1963): texte dans Lagarde, *supra*, note 35, p. 317.

128. De CASTRO, *supra*, note 5, p. 588.

la *British Nationality Act, 1948*[129], les citoyens du Royaume-Uni et des colonies ainsi que les citoyens de pays énumérés dans la Loi avaient la qualité de sujets britanniques (article 1). Cependant, la *British Nationality Act, 1981* a réduit la catégorie des sujets britanniques (articles 30-35) et établi plusieurs catégories de citoyens du Commonwealth: *British citizens*, *British Dependant Territories citizens*, *British Overseas citizens* (article 37).[220]

CANADA: la *Loi sur la citoyenneté* ne contient aucune disposition permettant ou interdisant aux citoyens canadiens de détenir une autre nationalité. La Loi autorise implicitement la double nationalité en prévoyant qu'un citoyen canadien peut demander à répudier sa citoyenneté canadienne pour obtenir une autre nationalité (article 9(1)). Cet individu n'est pas obligé de répudier sa nationalité canadienne afin d'obtenir une autre nationalité.[221]

R.-U.: le fait de détenir une nationalité étrangère ne semble pas faire obstacle à l'obtention de la citoyenneté britannique et l'acquisition d'une nationalité étrangère ne semble pas avoir pour effet d'entraîner la perte de la citoyenneté britannique. La *British Nationality Act 1981*, permet toutefois à un citoyen britannique de répudier sa citoyenneté pour obtenir une nationalité étrangère (article 40(3)a) *in fine*).[222]

FRANCE: selon le *Code de la nationalité*, le Français majeur qui réside habituellement à l'étranger et acquiert volontairement une nationalité étrangère ne perd la nationalité française que s'il le déclare expressément dans un délai d'un an (article 87). Cette disposition est de droit nouveau puisque antérieurement à 1973, l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère entraînait automatiquement la perte de la nationalité française[130].[223]

Le mariage avec un étranger n'entraîne pas automatiquement la perte de la nationalité française. Toutefois, il constitue une cause de répudiation de la nationalité française à certaines conditions (article 94 du *Code de la nationalité*).[224]

SUISSE: les anciennes dispositions de la *Loi sur la nationalité* prévoyaient que: «quiconque veut se faire naturaliser doit s'abstenir de toute démarche en vue de garder sa nationalité. La renonciation à la nationalité étrangère doit être exigée si elle peut être raisonnablement attendue du requérant.» (ancien article 17). Ces dispositions sont maintenant abrogées[131]. Ainsi, la *Loi sur la nationalité* ne s'oppose plus à ce qu'un Suisse naturalisé conserve sa nationalité d'origine.[225]

---

129. C. 56.

130. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 886.

131. V. *supra*, note 102.

Sont également abrogées les dispositions de la *Loi sur la nationalité* en vertu desquelles le mineur suisse adopté par un étranger perdait la nationalité suisse s'il acquérait la nationalité de l'adoptant (ancien article 8a).[226]

Il en va de même des dispositions stipulant que la Suissesse qui épouse un étranger perd la nationalité suisse si elle acquiert la nationalité de son mari et ne déclare pas vouloir conserver la nationalité suisse (ancien article 9). Les nouvelles dispositions de la Loi permettent à la femme qui, sous les dispositions antérieures, a perdu la nationalité suisse en vertu de son mariage avec un étranger d'être réintégrée dans cette nationalité à certaines conditions (article 58).[227]

ÉTATS-UNIS: l'Américain de naissance et le naturalisé qui acquièrent volontairement une nationalité étrangère par voie de naturalisation perdent la nationalité américaine[132]. Il en va de même de celui qui acquiert une nationalité étrangère du fait de ses parents ou de son tuteur. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas au mineur de vingt et un ans à condition que celui-ci établisse sa résidence permanente aux États-Unis avant l'âge de vingt-cinq ans (8 U.S.C.A. § 1481 (a) (1)).[228]

L'individu qui possède deux nationalités à sa naissance, dont la nationalité américaine, perd cette dernière s'il se réclame de son autre nationalité et réside dans son autre État national pendant trois ans après l'âge de vingt-deux ans, à moins de réaffirmer son allégeance aux États-Unis et de résider à l'étranger pour l'une des raisons autorisées par la Loi (8 U.S.C.A. § 1482).[229]

Par ailleurs, l'une des conditions pour acquérir la nationalité américaine par voie de naturalisation est que le candidat abjure publiquement tout lien d'allégeance avec un État étranger dont il serait un national (8 U.S.C.A. § 1448(a)).[230]

Remarques: parmi les droits étudiés, seul le droit américain décourage la double nationalité par des dispositions précises.[231]

3.2.3 Perte de la nationalité

Trois cas doivent être envisagés:

3.2.3.1 La perte automatique pour absence d'effectivité

Elle vise à éviter que la nationalité ne se transmette indéfiniment par filiation alors que l'intéressé est né à l'étranger et vit à l'étranger.

132. V. cependant le paragraphe 1483 (b) de la Loi.

CANADA: au Canada, elle vise tout individu né hors du Canada, après l'entrée en vigueur de la Loi, d'un père ou d'une mère canadien qui est né en dehors du Canada. Un tel individu perd la citoyenneté canadienne à 28 ans à moins de demander à la conserver, de se faire immatriculer comme citoyen et de résider au Canada un an avant sa demande ou d'établir l'existence de liens manifestes avec le Canada (article 8 de la *Loi sur la citoyenneté*).[232]

SUISSE: selon la *Loi sur la nationalité*, «(l)'enfant, né à l'étranger de parents dont l'un au moins est suisse, perd la nationalité suisse à 22 ans révolus lorsqu'il a encore une autre nationalité, à moins que, jusqu'à cet âge, il n'ait été annoncé à une autorité suisse à l'étranger ou au pays, qu'il ne se soit annoncé lui-même ou qu'il n'ait déclaré par écrit vouloir conserver la nationalité suisse.» (article 10(1)). Ses enfants perdent également la nationalité suisse (article 10(2)).[233]

Est considérée comme une annonce «toute communication des parents, de la parenté ou de connaissances en vue d'inscrire l'enfant dans les registres de la commune d'origine, de l'immatriculer ou de lui faire délivrer des papiers de légitimation». (article 10(3)).[234]

Un délai supplémentaire d'un an est accordé à celui qui n'a pu s'annoncer ou souscrire à une déclaration en temps utile (article 10(4)).[235]

FRANCE: en vertu de l'article 95 du *Code de la nationalité*, la perte de la nationalité française est constatée dans le cas d'un individu qui est français d'origine par filiation, n'a jamais résidé habituellement en France et n'a pas la possession d'état de Français, et ses ascendants français n'ont eu eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi siècle.[236]

R.-U.: la *British Nationality Act 1981* ne contient pas de dispositions prévoyant la perte automatique de la citoyenneté britannique pour absence d'effectivité de la nationalité. Cependant, les dispositions sur l'acquisition de la citoyenneté à la naissance font qu'en pratique un individu n'acquerra la citoyenneté britannique que s'il est uni au Royaume-Uni par des liens effectifs. Il en va de même en ce qui concerne la citoyenneté des dépendances britanniques. (*supra*, no. 130-132).[237]

ÉTATS-UNIS: sauf dans les situations permises par la Loi, le naturalisé perd automatiquement la nationalité américaine s'il réside de façon continue à l'étranger durant une période s'étalant de trois à cinq ans suivant les cas (8 U.S.C.A. § 1484, 1485 et 1486).[238]

Ces mesures s'étendent au mineur de vingt et un ans qui réside à l'étranger avec le parent visé par les dispositions précédentes, s'il dispose d'une autre nationalité ou en acquiert une autre. Il peut cependant retenir sa nationalité américaine s'il établit sa résidence aux États-Unis avant l'âge de vingt cinq ans (8 U.S.C.A. § 1487).[239]

3.2.3.2 La perte volontaire

CANADA: la *Loi sur la citoyenneté* autorise le citoyen canadien à demander de répudier sa citoyenneté s'il a la nationalité d'un autre État ou s'il est assuré de l'obtenir une fois la répudiation accordée (article 9(1) a)). Encore faut-il que le requérant ne soit pas visé par une déclaration du gouverneur en conseil relativement à la sécurité de l'État et à l'ordre public (b)), qu'il soit capable (c)) et ne réside pas au Canada (d)). Dans le cas d'une personne majeure, les conditions c) et d) peuvent être dispensées par le ministre pour des raisons humanitaires (article 9(2)). La demande peut être refusée pour des raisons relatives à la sécurité de l'État ou à l'ordre public (article 20(1)).[240]

Le requérant cesse d'être citoyen soit le jour où le certificat de répudiation est émis, soit à une date ultérieure prévue par le certificat (article 9(3)).[241]

La répudiation obtenue par voie de manoeuvres frauduleuses peut être révoquée (article 10(1)b)).[242]

R.-U.: la *British Nationality Act 1981* permet également au citoyen britannique majeur et capable de répudier sa citoyenneté à condition d'acquérir une autre nationalité au jour où la déclaration de répudiation est inscrite (*registered*) ou dans les six mois (article 12)[133].[243]

FRANCE: de son côté, le *Code de la nationalité* envisage plusieurs hypothèses de répudiation:[244]

L'article 19 accorde à l'individu né à l'étranger dont l'un des parents est français, la faculté de répudier la nationalité française, à certaines conditions (*supra*, no. 137).[245]

Il en va de même pour l'individu né en France dont un seul des parents est né en France (article 24) (*supra*, no. 141) et pour l'individu ayant fait l'objet d'une adoption plénière par un Français ou par un couple dont l'un des époux est français (article 35) (*supra*, no. 152).[246]

La faculté de répudiation prévue par les articles 19, 24 et 35 doit être exercée dans les six mois qui précèdent la majorité.[247]

L'enfant qui n'a pas, par filiation, la nationalité d'un pays étranger ne peut répudier la nationalité française.[248]

Le *Code de la nationalité* prévoit, en outre, les conditions selon lesquelles se perd la faculté de répudier la nationalité française (articles 19, 24, 32).[249]

133. Ces dispositions s'appliquent mutatis mutandis à la citoyenneté des dépendances britanniques (*British Dependant Territories*): v. l'article 24 de la Loi.

De plus, le Français majeur qui réside habituellement à l'étranger et qui acquiert volontairement une nationalité étrangère peut répudier la nationalité française (article 87). La répudiation doit avoir lieu dans un délai d'un an à compter de l'acquisition de la nationalité étrangère (article 88).[250]

Peut également répudier la nationalité française, le Français qui épouse un étranger, s'il acquiert la nationalité du conjoint étranger et si la résidence habituelle des époux est à l'étranger (article 94). La répudiation peut intervenir à n'importe quel moment pendant le mariage.[251]

Dans les cas prévus jusqu'à présent, le Français peut répudier sa nationalité française sans que le gouvernement puisse s'y opposer. La répudiation entraîne la perte de la nationalité française (v. les articles 87, 90 et 94 du *Code de la nationalité*).[252]

Dans les situations non prévues par les articles 87, 90 et 94 du *Code de la nationalité*, le Français qui possède une autre nationalité peut demander l'autorisation de perdre la nationalité française. L'autorisation est accordée par décret en raison d'une décision discrétionnaire des autorités françaises (article 91).[253]

SUISSE: en vertu de la *Loi sur la nationalité*, tout Suisse est, à sa demande, libéré de la nationalité suisse à condition qu'il ne réside pas en Suisse et qu'il ait une nationalité étrangère acquise ou assurée. La demande de libération du mineur est faite par le représentant légal. Les mineurs de plus de seize ans doivent exprimer leur consentement par écrit. (article 42(1)).[254]

Les dispositions de l'ancien article 43 de la Loi concernant la libération de la femme mariée sont maintenant abrogées[134].[255]

Les enfants mineurs de moins de 16 ans qui sont sous la puissance paternelle du requérant sont compris dans sa libération. Les enfants de plus de 16 ans ne le sont que dans la mesure où ils y consentent par écrit. Ils doivent aussi résider à l'étranger et posséder une nationalité étrangère acquise ou assurée (article 44).[256]

ÉTATS-UNIS: l'Américain de naissance et le naturalisé perdent automatiquement la nationalité américaine dans les situations où ils prennent une nationalité étrangère, prêtent allégeance à une autorité, servent dans une armée étrangère, acceptent un emploi public dans un État étranger dont ils sont des nationaux ou auquel il prêtent allégeance, votent dans une élection à l'étranger, répudient formellement leur nationalité américaine, désertent les forces armées américaines, commettent un acte de trahison contre les États-Unis, se soustraient à la juridiction des États-Unis en période d'urgence nationale, etc. (8 U.S.C.A. § 1481)[135].[257]

---

134. V. *supra*, note 102.

135. V. cependant, le paragraphe 1483(b) de la Loi.

Les dispositions du § 1482 de la Loi vues plus haut (*supra*, no. 229) qui concernent la double nationalité à la naissance contribuent aussi à la perte de la nationalité américaine.[258]

3.2.3.3 La perte par retrait

CANADA, FRANCE, SUISSE, R.-U., ÉTATS-UNIS: comme il a déjà été mentionné, les législations canadienne, britannique, française et suisse prévoient, selon des conditions différentes (délais, absence de délai), que la nationalité acquise au moyen de manoeuvres frauduleuses, de déclarations mensongères, en dissimulant certains faits essentiels, etc. peut être retirée (*supra*, no. 208 et suiv.). Il en va de même sous la loi américaine (8 U.S.C.A. § 1451 (a)). Dans ce cas, le conjoint ou le parent qui revendique la nationalité américaine en raison de la naturalisation de la personne à qui la nationalité américaine est retirée perd également celle-ci (8 U.S.C.A. § 1451 (f)).[259]

R.-U., FRANCE, SUISSE: les législations britannique, française et suisse prévoient également, selon des conditions différentes, le retrait de la nationalité en raison du caractère répréhensible du comportement de l'intéressé.[260]

R.-U.: en vertu de la *British Nationality Act 1981*, les naturalisés, peuvent être privés de leur citoyenneté si, de par leur comportement ou leurs propos, ils ont manqué de respect à Sa Majesté ou lui ont été déloyal (article 40(3)a)); s'ils ont commercé avec l'ennemi, communiqué avec lui ou ont participé à des activités dont ils savaient qu'elles aidaient l'ennemi alors que celui-ci était en guerre avec le Royaume-Uni (article 40(3)b)); si dans les cinq ans suivant l'acquisition de la citoyenneté britannique, ils ont été condamnés dans n'importe quel pays à une peine d'emprisonnement excédant douze mois (article 40(3)c)). Cependant, la Loi stipule que personne ne peut être privé de la citoyenneté britannique si l'apatridie en résulte (article 40(5))[136].[261]

ÉTATS-UNIS: ainsi qu'il a été vu plus haut (*supra*, no. 257), les actes déloyaux commis par un Américain de naissance ou un naturalisé entraînent la perte automatique de la nationalité américaine.[262]

FRANCE: à son tour le *Code de la nationalité* prévoit que le Français qui manque de loyalisme envers la France peut être privé de la nationalité française par décret, à condition de posséder une autre nationalité. Cette mesure peut, sous certaines conditions être étendue à sa femme et à ses enfants, s'ils ont une nationalité étrangère (article 96).[263]

136. Ces dispositions s'appliquent mutatis mutandis aux citoyens des dépendances britanniques (*British Dependent Territories*): v. l'article 40(10) de la Loi).

Le Français qui refuse d'obtempérer à une injonction du gouvernement de quitter un emploi dans une armée, dans un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France n'est pas membre, ou qui refuse de cesser de leur porter concours, peut être privé de la nationalité française.[264]

L'étranger qui a acquis la nationalité française, à quelque titre que ce soit, peut en être privé si, dans les dix ans qui suivent cette acquisition, il s'est rendu coupable de faits ayant entraîné une condamnation pour crimes ou délits contre la sûreté de l'État, crimes ou délits contre la Constitution, soustraction aux obligations prévues par le Code du service national; s'il a commis des actes que la loi française qualifie de crimes et qui ont entraîné, en France ou à l'étranger, une condamnation à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans (article 98(1)(2)(3)(5)).[265]

Finalement, le fait de s'être «livré au profit d'un État étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France» peut entraîner le retrait de la nationalité française, même si aucune condamnation ne résulte de ces actes. L'appréciation de ces faits est laissée à la discrétion de l'Administration. Le retrait doit avoir lieu dans les dix ans qui suivent la perpétration des faits en cause (article 98(4)).[266]

SUISSE: pour sa part, la *Loi sur la nationalité* stipule que la nationalité suisse peut être retirée au double national dont la «conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse» (article 48).[267]

ÉTATS-UNIS: la nationalité américaine du naturalisé peut être révoquée s'il s'associe à certains groupes politiques ou s'il établit une résidence permanente dans son pays d'origine dans les cinq ans qui suivent sa naturalisation (8 U.S.C.A. § 1451 (c) et (d)).[268]

3.2.4 Questions de nationalité relatives à un transfert de territoire

FRANCE: le *Code de la nationalité* contient des dispositions réglementant l'acquisition de la nationalité française à raison de l'annexion d'un territoire étranger et la perte de la nationalité française à raison d'une cession de territoire ou de l'accession d'un État à l'indépendance (article 12). En ce qui concerne les effets sur la nationalité française de l'accession à l'indépendance d'anciens départements ou territoires d'outre-mer, l'article 13 du *Code de la nationalité* renvoit à son titre VII. Des traités ont été conclus et des lois particulières ont été également votées pour régir les problèmes de nationalité posés dans le contexte d'un transfert de territoire[137].[269]

R.-U.: la *British Nationality (Hong Kong) Act 1990* réglemente les questions de nationalité posées par le transfert de ce territoire à la Chine. Elle prévoit l'acquisition de la citoyenneté britannique par certains résidents d'Hong Kong, leur conjoint et leurs enfants mineurs.[270]

---

137. V. MAYER, *supra*, note 6, no. 881-882, 895.

La *British Nationality (Falkland Islands) Act 1983*[138], de son côté, prévoit l'acquisition de la citoyenneté britannique par les individus ayant des liens réels avec les îles Falkland.[271]

ÉTATS-UNIS: la loi contient de nombreuses dispositions concernant la naturalisation collective de la population de territoires rattachés aux États-Unis ou soumis à sa juridiction (8 U.S.C.A. § 1402 et suiv.).[272]

3.2.5 Réintégration dans la nationalité

CANADA: en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la citoyenneté*, doit être réintégrée dans la citoyenneté canadienne toute personne qui le demande (1)a) et qui, après avoir perdu la citoyenneté canadienne a résidé au moins un an au Canada depuis son admission en tant que résident permanent (1) d), n'est pas sous le coup d'une ordonnance d'expulsion (1) c), n'est pas visée par un décret concernant une fausse déclaration ou une déclaration du gouverneur en conseil relative à la sécurité de l'État et à l'ordre public (1) b), ou qui est une femme d'origine canadienne ayant perdu la qualité de sujet britannique avant 1947 à cause de son mariage et qui aurait pu la conserver sous l'ancienne loi (2).[273]

R.-U.: la *British Nationality Act 1981* permet à l'individu qui a répudié la citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies (*citizenship of the United Kingdom and Colonies*) et qui sous l'ancienne loi (*British Nationality Act 1964*) aurait eu le droit de la réintégrer, d'acquérir la citoyenneté britannique par inscription, à condition de prouver l'existence de certains liens avec le Royaume-Uni (cet individu, son père ou son grand-père paternel est né au Royaume-Uni; a été naturalisé au Royaume-Uni; était inscrit à titre de citoyen du Royaume-Uni et des colonies) (article 10(1)(4).[274]

La femme qui avant le 1er janvier 1983 était mariée à un individu uni au Royaume-Uni par l'un des liens requis pour l'inscription peut également acquérir la citoyenneté britannique par inscription (article 10(1)(4)).[275]

Le secrétaire d'État peut discrétionnairement inscrire un individu qui a répudié la citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies s'il existe un des liens requis pour l'inscription entre cet individu et le Royaume-Uni (article 10(2)a)(4)). Une femme peut également être inscrite si elle a été mariée à un individu qui était uni au Royaume-Uni par l'un des liens requis pour l'inscription (article 10(2)b)(4))[139].[276]

---

138. 1983 Chapter 6. Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1983. Elle a une application rétroactive (article 5(2)).

139. Les dispositions de l'article 10 de la Loi s'appliquent mutatis mutandis à la citoyenneté des dépendances britanniques (*British Dependent Territories*): v. l'article 22 de la Loi. S'y ajoute cependant, l'alinéa d).

SUISSE: les nouvelles dispositions de la *Loi sur la nationalité* ont simplifié les cas pouvant donner lieu à la réintégration dans la nationalité suisse.[277]

Peut-être réintégré quiconque a, pour des raisons excusables, perdu la nationalité suisse par péremption sous l'article 10 de la Loi[140]. La requête en réintégration doit être présentée dans les dix ans de la péremption, sauf si le requérant réside en Suisse depuis trois ans (article 21).[278]

D'autre part, quiconque a été libéré de la nationalité suisse peut demander à être réintégré après un an de résidence en Suisse. (article 23).[279]

Dans les deux cas, le requérant doit avoir des liens avec la Suisse. Il ne doit pas être manifestement indigne de la réintégration et ne doit pas compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (article 18).[280]

La réintégration est accordée par les autorités fédérales après consultation des autorités cantonales (article 25).[281]

FRANCE: selon le *Code de la nationalité*, l'ancien Français d'origine peut être réintégré dans la nationalité française en vertu d'une simple déclaration de volonté dans les cas où la perte de la nationalité française a été le résultat de l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère ou du mariage avec un étranger. Encore faut-il que l'ancien Français ait conservé ou acquis des liens clairs avec la France (liens de nature culturelle, professionnelle, économique ou familiale) (article 97-4).[282]

L'article 97-3 du *Code de la nationalité* permet de son côté à l'ancien Français de solliciter sa réintégration par décret. Cet article renvoit, quant aux conditions, aux règles sur la naturalisation, mais précise que la réintégration peut être obtenue à tout âge et sans exigence de résidence.[283]

La réintégration profite à l'enfant mineur, non marié du Français réintégré (article 97-6 du *Code de la nationalité*).[284]

Le réintégré par déclaration semblent avoir les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres citoyens français. Il n'est pas soumis aux mêmes incapacités que le naturalisé[141]. Il semble en être autrement pour les réintégrés par décret (article 97-3).[285]

Dans un délai de six mois, le gouvernement peut s'opposer à la réintégration par déclaration pour cause d'indignité.[286]

---

140. *Supra*, no. 233 et suiv.

141. V. MAYER, *id.*, no. 898.

ÉTATS-UNIS: la loi américaine sur la nationalité ne contient aucune disposition spécifique sur la réintégration dans la nationalité américaine.[287]

Conclusion

Les développements précédents montrent que chaque État décide souverainement qui sont ses nationaux.[288]

En pratique les critères retenus pour réglementer les conditions d'attribution, d'acquisition et de perte de leur nationalité varient d'un État à l'autre selon leur conception de la nationalité, le système juridique auquel ils appartiennent, leurs politiques en matière d'immigration, etc.[289]

Les États peuvent limiter leurs compétences en matière de nationalité en concluant des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux portant sur certaines questions particulières. Le Canada est partie à la *Convention sur la nationalité de la femme mariée* et à la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*.[290]

Advenant l'accession du Québec à l'indépendance, il semble que ces accords ne se transmettraient pas automatiquement au Québec[142]. En tant qu'État souverain, le Québec pourrait toutefois y adhérer.[291]

Par ailleurs, le Québec serait lié par les règles coutumières existant au moment de son accession à la souveraineté, que ces règles soient codifiées dans une ou plusieurs conventions internationales ou non[143]. Les règles coutumières sont développées par la pratique des États et énoncées à l'occasion d'un litige par les tribunaux nationaux et internationaux ou codifiées par voie conventionnelle.[292]

Dans l'état actuel de la pratique des États et de la jurisprudence internationale, il ne semble pas que la règle du lien effectif énoncée à l'occasion de l'*Affaire Nottebohm* fasse partie du droit coutumier.[293]

Par ailleurs, en admettant que les principes énoncés dans l'article 15 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* fassent partie du droit coutumier, leur contenu doit être précisé par d'autres textes. Certaines dispositions de la *Convention sur la nationalité de la femme mariée* et de la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie* visent à développer ces

142. V. EMANUELLI, *supra*, note 1, no. 358 et suiv.; NGUYEN QUOC, DAILLIER, PELLET, *id.*, no. 364.

143. V. EMANUELLI, id., no. 116; Nguyen Quoc, Daillier, PELLET, *id.*, no. 218.

principes. Dans la mesure où ces dispositions ne sont pas le reflet de règles coutumières, elles ne lient que les parties à ces conventions.[294]

En conséquence, il semble que le Québec serait libre de réglementer les question relatives à l'attribution, à l'acquisition et à la perte de sa nationalité en fonction de ses intérêts et de ses politiques d'immigration. Comme il a déjà été indiqué, le Québec pourrait choisir d'adhérer à certaines conventions en matière de nationalité. Il pourrait aussi négocier d'égal à égal des conventions bilatérales sur certaines questions (par exemple la double nationalité) avec d'autres États (par exemple le Canada).[295]

Nous avons envisagé, selon une approche comparative, différentes questions que poserait l'élaboration d'un régime de la nationalité québécoise et exposé certaines solutions nationales adoptées par des pays de droit civil et des pays de *common law*, dont certains favorisent l'immigration et d'autres la découragent. Dans l'élaboration d'un régime de la nationalité, le Québec pourrait s'inspirer de certaines de ces solutions.[296]

Un futur régime de la nationalité québécoise pourrait, par exemple, s'articuler autour de certaines des règles suivantes:

. Est québécois de plein droit, l'enfant dont le père ou la mère est québécois au moment de sa naissance[144];

. Est québécois de plein droit, l'enfant né au Québec (y compris s'il est né à bord d'un navire ou d'un avion immatriculé au Québec) dont le père ou la mère est résident permanent au Québec au moment de sa naissance[145];

. Un enfant nouveau-né trouvé au Québec est réputé être québécois jusqu'à preuve du contraire[146];

. L'enfant étranger adopté par un Québécois conformément aux règles québécoises sur l'adoption internationale acquiert la nationalité québécoise[147];

---

144. Cette règle d'attribution de la nationalité québécoise à la naissance est fondée sur le lien du sang (v. *supra*, no. 124-125). Ainsi, l'enfant né au Québec ou à l'étranger est québécois à sa naissance si son père ou sa mère est alors citoyen québécois.

145. Cette règle s'inspire de la loi britannique (v. *supra*, no. 130). Elle vise à éviter que la nationalité québécoise soit attribuée à des individus dont la naissance au Québec est accidentelle.

146. Cette règle est largement acceptée (v. *supra*, no. 110; 128; 131; 135; 138).

147. Il s'agit aussi d'une règle largement répandue (v. *supra*, no. 148-156). Elle peut être aménagée: l'acquisition de la nationalité de l'adoptant peut être automatique ou soumise à certaines conditions.

. L'étranger qui épouse un Québécois n'acquiert pas automatiquement la nationalité québécoise[148]. Il peut l'acquérir selon une procédure de naturalisation simplifiée (résidence plus courte)[149].

. L'obtention de la nationalité québécoise par voie de naturalisation est subordonnée au respect de certaines conditions:

- Le candidat est majeur et capable[150];

- il est de bonne vie et moeurs[151];

- il n'est pas sous le coup d'une condamnation pour une infraction criminelle grave[152];

- il est assimilé à la communauté québécoise, notamment par une connaissance suffisante de la langue française[153];

- il doit être domicilié (résident habituel)[154] au Québec au moment de sa demande et doit avoir eu une résidence habituelle au Québec pendant un certain nombre (à définir) d'années précédant sa demande[155];

. Le naturalisé québécois jouit des mêmes droits et se trouve soumis aux mêmes obligations que le citoyen québécois par naissance[156];

---

148. Cette règle semble être de plus en plus acceptée (v. *supra*, no. 101, 166 et suiv.).

149. Cette règle s'inspire des dispositions de la Convention sur la nationalité de la femme mariée (*supra*, no. 103) et des législations française, britannique, américaine et suisse (*supra*, no. 166-167, 172-173).

150. V. *supra*, no. 176-177

151. V. *supra*, no. 180-182.

152. V. *supra*, no. 179.

153. V. *supra*, no. 183-187.

154. V. *supra*, no. 188.

155. V. *supra*, no. 188-204.

156. V. *supra*, no. 208 et suiv. Cette règle est conforme aux principes de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12 (article 10).

. Le citoyen québécois peut posséder une autre nationalité[157];

. Le citoyen québécois peut répudier sa nationalité québécoise pour acquérir une autre nationalité[158];

. La nationalité québécoise acquise au moyen de manoeuvres frauduleuses, de déclarations mensongères, en dissimulant certains faits essentiels peut être retirée[159];

. Le citoyen québécois né à l'étranger dont le père ou la mère québécois est né à l'étranger perd automatiquement sa nationalité québécoise à l'âge de (à définir) à moins de prendre les mesures nécessaires (à définir) pour la conserver[160].

. Les règles relatives à la perte de la nationalité québécoise devraient contenir des dispositions visant à éviter les cas d'apatridie[161].

. L'ancien citoyen québécois qui a répudié la nationalité québécoise pour en acquérir une autre (volontairement ou en raison de son mariage avec un étranger), ou qui a perdu la nationalité québécoise automatiquement pour absence de liens effectifs avec le Québec, peut être réintégré dans la nationalité québécoise sous certaines conditions (notamment en prouvant l'existence de liens réels avec le Québec)[162].[297]

D'autres questions liées à la nationalité devraient également être envisagées advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Par exemple, le Québec devrait-il extrader ses nationaux requis par un État étranger? Certains États acceptent d'extrader leurs nationaux (Canada), d'autres (France) ont pour politique de ne pas les extrader.[298]

Une autre question à envisager concerne les droits des étrangers de s'établir au Québec.

---

157. Le phénomène de la double nationalité est de plus en plus accepté (v. *supra*, no. 220-227). Cependant, la double nationalité ne favorise pas l'intégration des nouveaux citoyens d'un pays. Elle peut donc s'avérer néfaste à la création d'un nouvel État, surtout si une partie importante de sa population se compose d'immigrants.

158. V. *supra*, no. 240-254.

159. V. *supra*, no. 208, 210, 212, 214, 215.

160. Il s'agit d'une règle largement répandue (v. *supra*, no. 232-236).

161. V. *supra*, no. 210, 233, 235, 240, 243, 245, 251, 253, 254, 256, 261, 263, 267.

162. Cette règle s'inspire de la législation française (v. *supra*, no. 282 et suiv.).

François Crépeau

Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration

Cette étude a été présentée le 21 novembre 1991. La transcription intégrale du témoignage de François Crépeau se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 9.

1. Introduction

Affirmer que le Québec est désormais une société pluriculturelle peut passer pour un truisme, même si cela n'est encore massivement vrai que pour la grande région de Montréal. À tout le moins, nous pouvons affirmer sans crainte que le Québec sera de plus en plus multiethnique. En effet, malgré des fluctuations importantes, la moyenne des flux annuels d'immigration au Québec depuis le début de la Révolution tranquille demeure élevée, et les régions géographiques d'origine des immigrants se sont nettement diversifiées.

Dans son récent énoncé de politique[1], le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec indique qu'il compte poursuivre dans cette voie, l'immigration constituant pour le Québec un important facteur de développement économique et culturel.

Si ces immigrants servent la communauté québécoise en accroissant le bien-être de ses membres, cette communauté a, en retour, des obligations à leur égard.

Ces obligations sont actuellement, entre autres, d'ordre constitutionnel ou quasi-constitutionnel, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec s'appliquant *a priori* à toute personne se trouvant sur le territoire québécois. On peut sans doute présumer que la Constitution d'un Québec souverain protégera, dans une mesure équivalente, les mêmes droits en faveur des mêmes personnes.

Toutefois, le Québec et le Canada sont membres d'une communauté internationale qui s'est dotée d'instruments juridiques qui s'imposent à leurs signataires, et qui portent, entre autres, sur la protection des droits et libertés de tout être humain. De même, ces deux États ont conclu, avec d'autres États ou organisations internationales, des accords qui les obligent dans des domaines affectant la question de l'immigration.

C'est cet environnement international, source d'obligations pour un éventuel Québec souverain, que nous avons été chargé de présenter.

Le sujet précis du rapport qui nous est demandé appelle quelques remarques préliminaires, destinées à en délimiter le champ.

1.1 La succession d'États en matière de traités

Le Canada est aujourd'hui partie à de nombreux accords ayant des incidences directes ou indirectes en matière d'immigration. Il est par conséquent important de savoir auxquels le

1. MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble, Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec 1990, 87 p.

Québec pourrait succéder, avant de poser la question de savoir auxquels le Québec devrait accéder quel que soit le cas de figure.

La question de la succession d'États en matière de traités n'est pas propre à la question de l'immigration, tant s'en faut. Il est probable que la Commission aura demandé un rapport spécifique sur cette question. Nous nous contenterons de faire un bref rappel des quelques règles pouvant être applicables à notre propos, de manière à pouvoir poser des hypothèses de travail.

Il faut, en premier lieu, souligner combien la question de la succession d'États en matière de traités est confuse, au sens où tant les règles susceptibles d'être appliquées que les cas de figure de succession d'États sont nombreux, et qu'il est rarement certain que telle ou telle règle s'applique absolument à tel ou tel cas de figure.

La *Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités* est venue tenter de mettre de l'ordre. Mais elle n'est pas encore en vigueur, le Canada ne l'a ni signée, ni ratifiée, et plusieurs de ses règles sont contestées par de nombreux États. Il est donc loin d'être évident qu'elle puisse être considérée comme une autorité, même seulement morale, dans le cas de l'accession du Québec à la souveraineté. Elle est toutefois utile pour deux raisons. D'une part, elle pose les termes du débat dans une formulation contemporaine. D'autre part, elle incorpore de nombreuses règles déjà existantes en droit international coutumier. En ce sens, et sans forcément s'attacher aux solutions précises qu'elle propose, elle constitue un utile guide de lecture du droit international contemporain de la succession d'États en matière de traités.

L'accession du Québec à la souveraineté internationale se ferait par voie de sécession, le Canada conservant son identité internationale pour le reste de son territoire. Il ne s'agirait pas de la dissolution d'un État préalablement existant, ni de l'accession à la souveraineté d'un «État nouvellement indépendant», c'est-à-dire d'un territoire anciennement sous dépendance coloniale (colonie, protectorat, mandat, ...).

On sait que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — qui autorise toute population présentant certains caractères distinctifs sur un territoire défini à revendiquer la création d'un État propre — s'oppose à un autre principe fondamental du droit international : le respect de l'intégrité territoriale des États membres des Nations Unies. En pratique, le conflit entre ces deux principes a habituellement été résolu en faisant prévaloir le premier en faveur des peuples sous domination coloniale ou étrangère, mais en faisant prévaloir le second lorsque le peuple en question bénéficie d'une représentation démocratique au sein d'un État membre des Nations Unies. Précisément, les Nations Unies se sont généralement opposées à toute sécession unilatérale fondée sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mais se produisant en dehors du cadre de la décolonisation (voir les affaires du Katanga en 1960-63, et du Biaffra en 1967-70).

Deux exceptions existent à cette règle générale. D'une part, la sécession est juridiquement valide lorsqu'elle devient effective en pratique. Ainsi, la sécession du Bangladesh en 1971, bien qu'unilatéralement proclamée, fut rapidement reconnue par de nombreux pays, qui entérinaient alors tant l'ajustement des frontières politiques aux frontières géographiques, que la libération d'un peuple bengali de la tutelle «néo-coloniale» du Pakistan occidental.

D'autre part, nul ne peut empêcher une sécession négociée entre l'État prédécesseur et les autorités du futur État successeur, quand bien même cette négociation aurait été forcée par un acte unilatéral initial (voir le cas de la Norvège en 1905). Et les Nations Unies ont toujours pris acte de telles sécessions : ainsi en fut-il pour Singapour en 1965.

Ajoutons qu'au sein du Commonwealth, l'accession des anciennes colonies à la souveraineté s'est faite suivant des modalités diverses selon l'époque. Les «vieux dominions» (Canada, Australie, ...) ont acquis graduellement leur souveraineté internationale. Et le Canada a toujours considéré avoir succédé aux traités conclus par le Royaume-Uni et applicables à son territoire. Dans les cas plus récents d'accession à la souveraineté d'anciennes colonies britanniques, des accords de dévolution, principalement par échanges de notes, sont venus confirmer qu'il était entendu, de part et d'autre, que l'ancienne colonie succédait à l'ensemble des obligations internationales du gouvernement du Royaume Uni qui lui étaient applicables (Irak, Birmanie, Ceylan, Ghana, Chypre, Nigeria, ...).

Prenons l'hypothèse d'un vote majoritairement favorable à la sécession dans une consultation démocratique de la population québécoise. Si les autorités canadiennes refusaient d'en prendre acte et donc de négocier avec les autorités québécoises, ces dernières pourraient tenter une sécession unilatérale du Québec, qui rendrait toutes choses difficiles pour les deux parties (aux plans international, politique, constitutionnel, économique, ...), sans empêcher néanmoins que la sécession puisse, à terme, devenir effective. Cette hypothèse unilatéraliste contient de nombreuses variables aléatoires, particulièrement en ce qui a trait à l'évolution des rapports de force entre les deux entités et aux réactions internationales face à la situation. L'analyse de ces facteurs dépasserait largement le champ de notre étude.

Il paraît cependant raisonnable d'estimer que le personnel politique canadien respectera la volonté populaire et favorisera la solution d'une sécession négociée entre les autorités canadiennes et québécoises. Dès lors, les règles internationales de la succession d'États seront d'une application plus aisée.

Nous prendrons donc pour acquis que la sécession est effective et retiendrons l'hypothèse d'une sécession négociée. Nous pourrions même y ajouter un engagement de la part du Québec — fréquent dans les accords de dévolution — à succéder à l'ensemble des obligations internationales du Canada qui lui seraient applicables, sauf à réviser les traités en vigueur dans un délai déterminé de quelques années.

1.2 La notion d'obligations internationales

Vu sa forme neutre et en l'absence d'indications supplémentaires, l'expression «obligations internationales d'un Québec souverain» peut prendre au moins deux significations, l'une passive — quelles seraient les obligations qui incomberaient au Québec au jour de son accession à la souveraineté? —, l'autre prospective — à quelles obligations devrait s'engager un Québec souverain? —.

Le première question se prête plus facilement à des constatations. Après avoir exposé sommairement la question de la succession d'État en matière de traités et posé quelques hypothèses de travail, nous nous attacherons à décrire, pour notre champ, le cadre juridique international dans lequel se produirait l'accession du Québec à la souveraineté. Si nous dressons ainsi essentiellement un état de la question, nous n'excluons cependant pas la question prospective et signalerons, à l'occasion, les obligations auxquelles un Québec souverain pourrait ou devrait s'engager.

Notons enfin que nous ne pouvons en aucun cas prétendre que notre étude soit exhaustive. Il faudrait un temps beaucoup plus considérable que celui dont nous avons disposé pour parvenir à s'en assurer. De plus, nous ne saurions nous considérer comme spécialiste en chacune des matières abordées dans le présent rapport. Nous souhaitons seulement ici donner un tableau général de ce que seraient, au jour de sa souveraineté, les principales obligations internationales du Québec en matière d'immigration.

1.3 Les sources des obligations internationales d'un Québec souverain

Les obligations internationales du Québec peuvent provenir de deux sources : les accords internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) passés par le Canada et les ententes internationales conclues par le Québec, souvent sous le parapluie d'accords cadres négociés par le Canada.

La question de la valeur internationale des ententes conclues par le Québec avec l'étranger est posée. Nous n'entrerons pas dans la discussion de fond sur la compétence d'un État fédéré de conclure des traités internationaux, c'est-à-dire de s'engager obligatoirement au plan du droit international. Certains ont nié ce pouvoir, d'autres — parmi lesquels la majorité des juristes québécois — ont reconnu ce pouvoir pour les ententes conclues dans des domaines de compétence constitutionnelle provinciale.

Les autorités québécoises ont toujours, depuis Paul Gérin-Lajoie, estimé avoir un pouvoir propre de conclure des ententes internationales dans les domaines de compétence constitutionnelle québécoise. À tel point que, s'il n'existe toujours aucune entente de sécurité sociale entre le Québec et la Belgique, c'est en partie du fait que l'accord de sécurité sociale entre le Canada et la Belgique qualifie d'avance toute entente de sécurité sociale entre une province canadienne et la Belgique de simple arrangement administratif et lui nie de ce fait toute force obligatoire en droit international, ce qui contredit la pratique québécoise.

La question qui se pose donc est celle de savoir ce qui adviendra des ententes québécoises au jour de la souveraineté du Québec. Sera-t-il tenu par ces ententes, ou celles-ci n'auront-elles plus aucune valeur? L'accession à la souveraineté constituera-t-elle une solution de continuité? L'acquisition de la pleine personnalité internationale changera-t-elle à ce point la condition d'un des contractants que les ententes par lui conclues en seront caduques?

À tout événement, nous pensons que les autorités québécoises, après l'acquisition de la pleine personnalité internationale, feront savoir qu'elles s'estiment, pour l'avenir, liées par les ententes conclues alors qu'elles n'étaient qu'autorités provinciales. Nous pouvons alors spéculer sur la réaction de nos cocontractants : s'estimeront-ils libérés de ces ententes, voudront-ils les renégocier, ou accepteront-ils de les maintenir? Sans voir l'intérêt que nos partenaires pourraient avoir à dénoncer ces ententes, nous devrons attendre avant d'avoir une réponse définitive sur ce point. Et nous prendrons pour acquis, en attendant, que ces ententes demeureront en vigueur.

Il faudra également signaler que le Québec souverain, suite à son accession à la souveraineté, devra passer avec le Canada des accords portant, entre autres, sur des questions d'immigration. En effet, cette accession à la souveraineté signifiera sans doute la création d'une citoyenneté québécoise distincte de la citoyenneté canadienne, les détenteurs de cette dernière devenant dès lors, sauf cas de double nationalité, des étrangers.

1.4 Le champ de l'immigration

L'immigration est un champ juridique à la fois vaste et épars.

En effet, dans son sens étroit, le champ de l'immigration est généralement limité aux règles qui entourent l'action de traverser des frontières : cela comprendra les règles d'entrée et de sortie de l'étranger du territoire (typologie des étrangers admis à entrer ou à séjourner, documents d'identité et de voyage, visas, procédures de contrôle et de renvoi, ...), ainsi que les règles encadrant le séjour de l'étranger sur le territoire (autorisation de séjour et de travail, droits des membres de la famille, ...).

Dans son sens le plus large toutefois, le champ de l'immigration comprend tout ce qui affecte de près ou de loin la condition de l'étranger sur le territoire. Et cela comprend sa condition sociale : prestations familiales, sécurité sociale, protection contre le chômage, instruction et formation, ... Dans toutes ces matières, l'étranger est souvent considéré comme un cas particulier, voire une exception à la règle générale.

Au plan interne, les principales règles en matière d'immigration (au sens étroit) sont généralement regroupées au sein de textes constituant une politique d'immigration, traitant essentiellement des conditions et procédures d'entrée et de séjour des étrangers, des conditions et procédures de sélection des étrangers appelés à devenir résidents, et des conditions et procédures d'accès au marché du travail. Ainsi, au Canada, la *Loi sur l'immigration*, LRC

1985, c. I-2, et au Québec, la *Loi sur le Ministère des Communauté culturelles et de l'Immigration*, LRQ c. M-23.1, ainsi que leurs règlements d'application.

Ces politiques d'immigration sont souvent prolongées de traités et arrangements bilatéraux permettant, sous réserve de réciprocité, d'accorder au ressortissant de l'autre État contractant des avantages ou un traitement non reconnus à l'étranger ordinaire (dispense de visa, accès à la sécurité sociale, ...).

Le droit international général se préoccupe peu des politiques internes d'immigration. Sous certaines réserves, le principe de souveraineté territoriale permet à chaque État de poser les règles qu'il entend suivre en matière d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire. Mais le droit international affecte de diverses manières le droit interne de l'immigration pris dans son sens large.

Premièrement, les garanties internationales des droits et libertés de la personne sont généralement applicables à toute personne, citoyenne ou étrangère.

Deuxièmement, le droit international des réfugiés est essentiel dans la protection de cette catégorie d'étrangers particulièrement vulnérables. C'est du fait de l'incapacité des États à traiter efficacement certains déplacements massifs de population que la communauté internationale a été amenée à bâtir une architecture juridique protectrice des réfugiés.

Troisièmement, à l'occasion de la réglementation de certains types d'activités, le droit international tient compte de la situation particulière des étrangers. Ainsi, en matière de nationalité, de transfèrement de personnes condamnées, de travail, ...

Nous avons compris ici la notion d'immigration dans un sens extensif. Nous étudierons les textes internationaux bilatéraux portant sur diverses questions affectant le traitement des étrangers (visas, sécurité sociale, extradition, ...), les textes internationaux multilatéraux portant matériellement sur certaines catégories d'immigrants (principalement le droit international des réfugiés), les textes internationaux multilatéraux ayant des incidences directes sur le statut des étrangers sur le territoire d'un pays d'accueil (protection internationale des droits et libertés, droit international du travail, ...).

Notre recherche sera toutefois doublement limitée. D'une part, nous nous cantonnerons à la facette internationale du droit de l'immigration. Nous ne chercherons pas à fonder une politique québécoise de l'immigration au plan interne et renverrons, sur ce point, à l'énoncé de politique d'immigration adopté à l'automne 1990, que nous nous permettrons toutefois de critiquer en matière de droit des réfugiés. D'autre part, nous restreindrons notre recherche à ce qui relève proprement de l'immigration. Ainsi, nous n'aborderons pas la question de la citoyenneté et des naturalisations.

2. *La protection internationale des droits et libertés*

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la communauté internationale a constitué un corps impressionnant de droit international protégeant les droits et libertés : la *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948 (DUDH), le *Pacte international sur les droits civils et politiques* du 16 décembre 1966 (PIDCP), le *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels* du même jour (PIDÉSC), pour citer les plus importants[2].

Le Canada est partie à presque tous ces textes. Un Québec souverain y succéderait même dans l'hypothèse d'une succession d'États aux traités limitée, la plupart des auteurs convenant en effet qu'il y a *a priori* succession à ce genre de traité, quel que soit le cas de figure.

De toute façon, le Québec s'est déjà déclaré lié par plusieurs de ces textes pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles actuelles. Et l'on ne voit pas l'intérêt qu'il aurait à ne point poursuivre dans cette voie une fois acquise la pleine souveraineté internationale.

Ces textes ont des incidences en matière d'immigration.

D'une part, la plupart de leurs garanties s'appliquent généralement à tous les êtres humains, sans distinction de nationalité. Les étrangers présents au Canada en bénéficient au même titre que les citoyens canadiens. En effet, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* du 10 décembre 1948 (DUDH), le *Pacte international sur les droits civils et politiques* du 16 décembre 1966 (PIDCP) et le *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels* du même jour (PIDÉSC) utilisent très généralement le terme «toute personne» pour désigner les bénéficiaires des droits qu'ils garantissent. Lorsque ces textes souhaitent limiter les droits garantis à certaines personnes, cela est clairement dit. Ainsi l'article 21 DUDH déclare que «toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publique de son pays [...]» (nous soulignons); l'article 25 PIDCP explicite ce droit en l'appliquant précisément à «tout citoyen». Aucune ambiguïté n'est d'ailleurs possible à la seule lecture du premier paragraphe de l'article 2 PIDCP :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. (nous soulignons)

2. Voir la liste des principaux textes en Annexe 1.

La Cour suprême du Canada a reconnu ce principe en droit interne dans l'arrêt *Singh*[3], alors qu'elle décidait que le terme «chacun» figurant dans la *Charte canadienne des droits et libertés* comprenait toute personne présente sur le territoire canadien, citoyenne ou étrangère.

Devront donc être respectés envers les étrangers en sol québécois — comme ils le sont d'ailleurs déjà généralement — les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité, l'interdiction de l'esclavage, de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, les libertés de pensée, d'opinion, de conscience, d'association, d'expression, ...

D'autre part, le Canada a déclaré reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme, institué par les Pactes, d'entendre des communications d'un autre État partie affirmant que le Canada ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu des Pactes et a ratifié le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques* reconnaissant la compétence du Comité d'entendre, après épuisement des recours internes, des plaintes individuelles contre le Canada. Le Québec a fait de même, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles.

Aucun pays, aussi globalement démocratique soit-il, ne pouvant se déclarer définitivement à l'abri de «bavures», voire de dérapages institutionnels, contraires aux droits et libertés internationalement garantis, il se pourrait fort bien que le Québec puisse un jour être accusé devant le Comité des droits de l'homme d'avoir violé, envers un étranger, des droits garantis par les Pactes.

Présentons un peu plus précisément certains droits dont la violation est susceptible d'affecter particulièrement les étrangers.

2.1 Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité, et l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Ces droits sont bien entendu importants pour toute personne se trouvant au Canada, particulièrement en cas de risque de violation ou de violation avérée d'un de ces droits par quiconque au Canada. Les étrangers en bénéficient comme les citoyens.

Mais les étrangers peuvent en bénéficier dans des situations qui leur sont propres.

En effet, tant qu'il n'est pas citoyen, un individu est toujours susceptible d'être expulsé d'une manière ou d'une autre du territoire du pays d'accueil. L'expulsion aura lieu vers l'État de citoyenneté de l'intéressé ou vers un État tiers acceptant de le recevoir. Les risques qu'encourrait l'étranger dans le pays vers lequel il serait renvoyé ne peuvent laisser indifférentes les autorités du pays qui décide de l'expulsion.

---

3. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177.

Le pays d'accueil violerait ses obligations internationales s'il renvoyait un étranger vers un pays où il risque de se faire tuer, d'être emprisonné arbitrairement, ou d'être soumis à la torture ou à d'autres traitements inacceptables.

La *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* du 10 décembre 1984, qui prolonge la garantie du droit à la sécurité de sa personne dans un cas particulièrement odieux, prévoit expressément à son article 3 :

1. Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives.

Par analogie, on peut signaler la jurisprudence européenne. À partir de l'article 3 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* du 4 novembre 1950 qui interdit également la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants, la Commission européenne des droits de l'homme, puis la Cour européenne des droits de l'homme ont établi une jurisprudence protectrice des droits de l'étranger en cas d'expulsion.

La Commission rappelle [...] *que si la matière de l'extradition, de l'expulsion et du droit d'asile ne compte point, par elle-même, au nombre de celles que régit la Convention, les États contractants n'en ont pas moins accepté de restreindre le libre exercice des pouvoirs que leur confère le droit international général, y compris celui de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers, dans la mesure et la limite des obligations qu'ils ont assumées en vertu de la Convention* [...] *Dès lors, l'expulsion ou l'extradition d'un individu peut, dans certains cas exceptionnels, se révéler contraire à la Convention et notamment à son article 3, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il sera soumis dans l'État vers lequel il sera dirigé, à des traitements prohibés par ce dernier article*[4].

En droit interne canadien, la Cour suprême du Canada a déjà reconnu l'incidence de la protection du droit à la vie, à la sécurité et à la liberté sur le sort réservé à certains étrangers. Elle appliquait alors ces mêmes droits tels qu'ils sont garantis par la *Charte canadienne des*

4. X c. RFA, 6315-73, DR 1, 73-74. Dans son évaluation, la Commission tient compte de la possibilité éventuelle d'une réexpulsion ou d'une extradition indirecte déguisée en expulsion (voir, sur un autre fondement textuel : CEDH, 18.12.1986, Bozano c. France). De même, elle interdit l'expulsion lorsqu'elle constitue en elle-même une peine ou un traitement inhumain ou dégradant : lorsqu'elle a une incidence directe sur la vie ou l'état de santé de l'intéressé, ou en cas d'expulsions répétées (voir Giama c. Belgique, 7612-76, DR 21, 73-84).

droits et libertés (CCDL). Ainsi, dans l'affaire *Singh* précitée[5], la Cour suprême a annulé une décision refusant le statut de réfugié à l'intéressé. Cette décision — dont la conséquence immédiate était le renvoi du Canada — pouvait mettre en péril le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité du demandeur et devait alors, en vertu de l'article 7 CCDL, être prise conformément aux principes de justice fondamentale. En l'espèce, le fait que l'intéressé n'ait pas été entendu en audition orale constituait une violation de ces principes.

On voit ici, pour l'étranger menacé de renvoi, l'utilité très concrète de la garantie, internationale ou constitutionnelle, du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité.

2.2 Le droit à l'égalité devant la loi

La notion d'égalité imprègne tout le droit international des droits et libertés. Il est particulièrement important pour les étrangers dont la situation juridique dans le pays d'accueil conserve toujours certains éléments de précarité.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* inclut le principe d'égalité à neuf garanties distinctes : naissance libre et égale en droits et en dignité; jouissance des droits et libertés proclamés sans distinction aucune; égalité devant la loi et égale protection de la loi; droit égal à ce que sa cause soit entendu équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial; égalité des époux; égalité d'accès aux fonctions publiques de son pays; suffrage universel égal; salaire égal pour un travail égal; accès égal aux études supérieures selon le mérite.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* spécifie que les droits reconnus doivent être garantis, nous l'avons vu, «à tous les individus se trouvant sur le territoire [...] sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation» (art. 2 PIDCP). Il confirme ce principe à son article 26 :

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou social, de fortune, de naissance ou de toute autre situation

Cette garantie permet, le cas échéant, à l'étranger de revendiquer l'exercice égal de ses libertés de conscience (art. 18 PIDCP), d'expression (art. 19 PIDCP) (entre autres en matière politique), d'association (art. 22 PIDCP) (pour défendre ses droits ou promouvoir sa cause), ... Les seules limites — qui valent pour tous, citoyens ou étrangers — sont le respect des droits d'autrui, la

5. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177.

protection de la santé ou de la moralité publiques, la protection de la sécurité et de l'ordre publics, et — pour ce qui est des libertés d'expression et d'association[6] — les intérêts de la sécurité nationale. Cette dernière considération pourrait, sous certaines conditions, autoriser la restriction des garanties offertes aux étrangers provenant d'un pays avec lequel le Québec entretiendrait des relations diplomatiques tendues.

Le même Pacte proclame l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice (art. 14 PIDCP) : les étrangers doivent avoir le même accès que les nationaux à des recours judiciaires ou administratifs dès lors que leurs droits sont en jeu, particulièrement en matière pénale.

En droit interne, rappelons que ce principe d'égalité, inscrit à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, a été appliqué par la Cour suprême du Canada à l'endroit des étrangers, dans l'affaire *Andrews*[7] lorsqu'elle décida que le *Barristers and Sollicitors Act* de la Colombie britannique ne pouvait exiger la citoyenneté canadienne pour l'admission au Barreau d'un candidat étranger répondant par ailleurs à toutes les autres conditions d'admission.

Nous pourrons voir également qu'en matière de droits économiques, sociaux et culturels, le principe d'égalité sera appliqué généralement entre tous les résidents d'un territoire.

2.3 La liberté de circulation

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* pose à son article 12 le principe de liberté de circulation intérieure :

1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par la présent Pacte. [...]

---

6. Pour être précis, il faudrait distinguer ici entre les «restrictions [...] expressément fixées par la loi et [...] nécessaires [...] à la sauvegarde de la sécurité nationale [...]» qui peuvent être apportées à la liberté d'expression, et les «restrictions prévues par la loi et [...] nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale [...]» qui peuvent limiter le droit d'association.

7. *Andrews c. Law Society of British Columbia* [1989] 1 RCS 143.

Cette liberté de circulation intra-étatique interdit de chercher à «placer» des immigrants hors des grands centres urbains où ils se regroupent généralement du fait de la plus grande disponibilité des emplois et de la proximité de communautés culturelles organisées.

Cette liberté de circulation est incorporée, sous une forme un peu plus restreinte, à l'article 6 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle favorise la mobilité des personnes, citoyennes ou étrangères, entre les différentes parties du pays, et interdit conséquemment d'obliger un immigrant au Canada à demeurer dans une province déterminée, quand bien même il serait entré au Canada après avoir été sélectionné comme immigrant par une province déterminée, comme c'est souvent le cas actuellement pour le Québec.

Dans un Québec souverain, un immigrant ne pourrait plus automatiquement réémigrer vers d'autres parties du Canada. Mais, au sein du Québec, il serait néanmoins libre d'aller et venir à sa guise, les politiques destinées à fixer des immigrants en région ne pouvant toujours être qu'incitatives.

2.4 Les garanties contre l'expulsion

Traditionnellement, un État est libre d'agir comme bon lui semble envers les étrangers sur son territoire, sous réserve de ses engagements à l'égard des diplomates et des ressortissants d'États avec lesquels il a conclu des accords portant sur la protection mutuelle de leurs citoyens. Les seules limites seraient d'ordre diplomatique et politique. Il est toutefois apparu assez tôt que le respect dû à la dignité de toute personne exigeait que l'étranger sur le territoire ne soit pas soumis à des traitements complètement discrétionnaires, voire arbitraires.

Nous avons déjà vu que d'autres dispositions internationales peuvent limiter le droit d'un État de renvoyer un étranger, lorsqu'il y a risque pour sa vie, sa liberté ou sa sécurité. Mais, même en l'absence de tels risques extrêmes, on considère que l'étranger ne doit pas être traité arbitrairement.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* encadre ainsi, à son article 13, toute expulsion d'un étranger d'un certain nombre de garanties :

Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi, et à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin.

Cette garantie s'applique, comme la précédente, à tout étranger se trouvant légalement sur le territoire, c'est-à-dire à toute personne non citoyenne qui, à un titre ou à un autre, n'est pas en

situation irrégulière au regard des règles sur l'entrée et le séjour des étrangers : le touriste, l'étudiant, le travailleur temporaire, l'immigrant, ... sont également protégés.

La garantie est triple. D'abord, la loi doit prévoir une procédure d'expulsion et les autorités doivent la respecter. Ensuite, l'étranger doit pouvoir être entendu par l'autorité chargée de la décision et doit pouvoir réfuter les motifs justifiant son expulsion, qui doivent donc nécessairement lui être communiqués. Seules des «raisons impérieuses de sécurité nationale» pourraient l'empêcher d'être entendu : la formulation précise de cette exception en restreint la portée à des impératifs immédiats liés à la défense nationale. Enfin, l'étranger doit pouvoir se faire représenter : en effet, bien souvent, il ne connaît pas le système juridique du pays et a besoin d'un avocat compétent pour lui assurer une défense complète.

2.5 Les droits économiques, sociaux et culturels

Les droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'ont pas le même caractère que ceux proclamés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il ne peuvent en effet constituer, en eux-mêmes, une créance précise envers un État. Pour la mise en oeuvre du droit au travail, à des conditions de travail justes et favorables, à la sécurité sociale, à la protection de la famille, à l'éducation, ..., l'État n'est pas obligé d'en garantir la parfaite jouissance, mais est bien plutôt tenu d'en «assurer progressivement le plein exercice [...] par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives» (art. 2 PIDÉSC).

La seule obligation précise et immédiate des États parties à ce Pacte est celle de garantir que les droits énoncés, quel que soit l'état d'avancement de leur mise en oeuvre, seront exercés «sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation» (art. 2 PIDÉSC).

Cette obligation interdit toute discrimination fondée sur la citoyenneté. En effet, seuls «les pays en voie de développement [...] peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le présent Pacte à des non-ressortissants» : les pays développés ne peuvent pratiquer cette discrimination et même les pays en voie de développement ne peuvent établir de discrimination fondée sur la citoyenneté à l'égard de la jouissance des droits sociaux et culturels.

Un Québec souverain serait donc tenu de permettre aux étrangers de jouir des mêmes droits économiques, sociaux et culturels que les citoyens.

Bien entendu, ce principe de non-discrimination envers les étrangers n'interdit aucunement d'instituer des conditions raisonnables de résidence pour la jouissance des droits en cause. Ces conditions de résidence existent déjà dans la législation sociale québécoise et excluent d'ailleurs généralement tout non-résident, citoyen ou étranger. Il serait d'ailleurs opportun, lors de

l'accession à la souveraineté, de procéder à une révision en profondeur du régime social des étrangers, de manière à en fixer les critères en vertu des besoins de l'étranger en cause, selon son statut, et non seulement en fonction des logiques administratives des programmes sociaux à mettre en oeuvre.

3. *La protection internationale des réfugiés*

Au sein de l'ensemble du droit international, le droit des réfugiés est certainement le corps de droit international le plus complet se rapportant au traitement d'un étranger sur le territoire d'un État d'accueil.

Le droit international des réfugiés est composé d'une multiplicité de textes de valeurs diverses[8]. Les deux principaux textes de droit international universel sont la *Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* et le *Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés*, dit *Protocole de Bellagio*.

Le Canada est partie à ces textes, qui ont reçu une large approbation internationale : plus de cent pays à ce jour y ont adhéré. Le Québec n'aurait aucun intérêt à leur refuser son adhésion et pourrait sans crainte revendiquer une succession aux engagements canadiens en la matière.

Le droit international des réfugiés vise une situation précise — la situation de réfugié — et s'attache à protéger les personnes qui se trouvent dans cette situation. Pour assurer cette protection, la communauté internationale impose des obligations aux États qui accueillent des réfugiés et a chargé le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de veiller au respect de ces engagements et lui a souvent donné le mandat d'organiser la coordination des actions d'assistance aux réfugiés.

Nous traiterons d'abord du rôle du HCR et de l'obligation de États parties à la Convention de 1951 de collaborer avec lui dans la recherche de solutions permanentes en faveur des réfugiés. Après avoir ensuite présenté la définition internationale du réfugié, nous décrirons les garanties que doivent offrir les États aux réfugiés qu'ils accueillent. Sur trois plans : la possibilité d'un traitement arbitraire, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, et la condition sociale.

3.1 Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Le HCR a été institué pour assurer les fonctions de protection internationale des réfugiés et de recherche de solutions permanentes à leurs problèmes. La mission de protection internationale consiste, d'une part, à chercher à améliorer les instruments juridiques destinés à protéger les

8. Voir la liste des principaux textes en Annexe 2.

réfugiés, et, d'autre part, à veiller au respect par les États — sur un plan général ou dans des cas individuels — des obligations qu'ils ont contractées en ratifiant les divers instruments internationaux en question. La recherche de solutions permanentes aux problèmes des réfugiés signifie la mise en oeuvre soit d'un rapatriement volontaire, soit d'une assimilation à la communauté de premier accueil, soit la réinstallation dans un pays tiers.

Le HCR est un organe de l'Assemblée générale des Nations Unies à laquelle il rend des comptes. Le Haut Commissaire est assisté d'un Comité exécutif du Programme du HCR qui le conseille dans l'exercice de ses missions. Ce Comité exécutif est composé actuellement de 44 pays, dont la plupart sont des donateurs du HCR et d'importants pays d'accueil. Ce Comité exécutif contribue à l'évolution du droit des réfugiés en adoptant chaque année un certain nombre de conclusions sur des questions non encore résolues. Ces conclusions sont adoptées par consensus : si elle n'ont aucune valeur contraignante, elles ont un poids moral et politique qui s'impose aux États qui ont participé à leur adoption. Les États membres du Comité exécutif ont une influence certaine sur les actions du HCR et l'évolution du droit international des réfugiés.

Les États signataires de la Convention de 1951 s'engagent à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions et en particulier de faciliter sa tâche de surveillance de l'application de la Convention de 1951 en lui fournissant toute information disponible sur l'accueil des réfugiés et sa réglementation juridique (art. 35 de la Convention de 1951).

Un Québec souverain qui succéderait aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951 serait tenu de poursuivre une politique de collaboration avec le HCR. Il y aurait d'ailleurs tout intérêt puisque sa contribution financière lui permettrait de poser sa candidature au Comité exécutif du Programme du HCR, ce qui lui donnerait une voix dans la définition des objectifs du HCR et la formation du droit international des réfugiés.

3.2 La définition du réfugié

La première question qui se pose est celle de la définition du réfugié, puisqu'elle conditionne l'application du droit international en cause.

Pour des raisons historiques, l'article 1 de la Convention de 1951, modifié par le Protocole de 1967, donne une définition complexe du réfugié. Mais le cœur de la définition peut en être extrait :

[...] *toute personne* [...] *qui* [...] *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* [...]

Il faut donc d'abord être hors de son pays, constatation matérielle aisée du point de vue de l'État d'accueil. Il faut ensuite y risquer la persécution, c'est-à-dire, selon la récente définition du professeur Hathaway, une violation prolongée ou systémique des droits et libertés fondamentaux. Cette persécution est l'oeuvre soit des autorités étatiques, soit de tiers, lorsque les autorités sont complices ou impuissantes à la prévenir. Enfin cette persécution aura pour cause l'un des cinq motifs décrits dans la définition. Si ces motifs doivent être interprétés largement, ils ne peuvent recouvrir toutes les situations pour lesquelles des personnes fuient : fuir la famine, la sécheresse, ou une catastrophe naturelle, n'autorise pas *a priori* à obtenir le statut de réfugié. On a souvent décrit la distinction en disant que seuls les «réfugiés de la peur» se qualifient au sens du droit international, à l'exclusion des «réfugiés de la faim». Encore faut-il comprendre qu'aujourd'hui, les causes de départ des réfugiés sont de plus en plus multifactorielles : lorsque des calamités naturelles se conjuguent à des politiques économiques aberrantes aux résultats catastrophiques et à une répression de toute velléité de contestation sociale, ou lorsqu'un pays est en proie à une guerre civile ou à un état de violence généralisée, il est parfois difficile de savoir ce que fuit précisément celui qui se présente à notre porte. Il ne faut certes pas dénaturer la définition du réfugié en l'étendant à des situations manifestement non couvertes — le risque serait alors de mettre en cause tout le système de protection —, mais il faut néanmoins donner de cette définition une interprétation large et généreuse.

La définition contient de plus des clauses de cessation et des clauses d'exclusion. Une personne cesse d'être réfugiée lorsqu'elle n'a plus besoin de la protection internationale : elle s'est volontairement réclamée de la protection de son pays ou y est volontairement retournée, elle a acquis une nouvelle nationalité, ou les circonstances motivant la protection ont disparu. Une personne est exclue du statut de réfugié lorsqu'elle bénéficie d'une autre forme de protection internationale (les Palestiniens protégés par l'UNWRA, par exemple) ou en est indigne : elle est sérieusement soupçonnée de crime contre la paix, de crime de guerre, de crime contre l'humanité, de crime grave de droit commun commis avant son admission dans le pays d'accueil, ou d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies.

Cette définition est dite «universelle» au sens où elle est susceptible de s'appliquer à toute personne qui répond à ses conditions, sans limites temporelles ou géographiques. Ce qui compte, ce sont les circonstances individuelles entourant l'intéressé. En ce sens, ce n'est pas parce que la personne provient d'un pays globalement démocratique et développé qu'elle est automatiquement exclue du statut de réfugié : aucun pays ne peut, nous l'avons dit, se prétendre définitivement à l'abri de dérapages institutionnels constituant persécution. Inversement, ce n'est pas parce que la personne provient d'un pays en voie de développement soumis à des soubresauts politiques et sociaux qu'il est nécessairement un réfugié : même si des présomptions peuvent jouer en sa faveur, il doit démontrer l'existence d'un risque de persécution à son endroit.

Avant de passer aux garanties formelles offertes aux réfugiés, nous soulignerons l'importance pérenne du principe de souveraineté territorial des États pour lier l'asile au droit des réfugiés, puis nous signalerons la fausse distinction contemporaine entre réfugiés et demandeurs d'asile.

3.2.1 Souveraineté de l'État et droit d'asile

Depuis toujours, des individus en butte à des persécutions ont pu trouver asile auprès d'autorités tierces. De nos jours, il n'est pas rare qu'un État offre un asile à un opposant politique étranger. L'octroi de l'asile est un corrolaire évident du principe de souveraineté territoriale des États : chaque État est libre de recevoir qui il veut sur son territoire.

Face aux déplacements massifs de population qu'a connu ce siècle, ce seul principe de l'octroi souverain de l'asile s'est avéré nettement insuffisant. C'est pourquoi la communauté internationale s'est dotée d'instruments institutionnels (Haut Commissariat) et juridiques (convention et protocole) destinés à établir les responsabilités de chacun et à coordonner l'effort de protection envers les réfugiés. C'est ainsi que certaines situations de crise donnant lieu à des exodes importants ont pu conduire au «placement» des réfugiés par répartition au sein des États membres de la communauté internationale disposés à les recevoir : 200 000 Hongrois après 1956, plus d'un million d'Indochinois après 1979, ...

Les textes internationaux ne modifient en rien le principe de souveraineté de l'État : tout État demeure libre d'octroyer l'asile à qui il souhaite à sa discrétion et, en principe, aucun État n'est obligé de recevoir qui que ce soit contre son gré. On a pu dire que le droit d'asile était le droit de l'État d'accorder l'asile et non celui de l'individu d'obtenir l'asile : en somme, le droit d'asile est un droit de l'asile et non un droit à l'asile.

Ces textes internationaux viennent par contre obliger les États à respecter certaines normes dans le traitement qu'ils accordent aux réfugiés sur leur territoire. Parmi celles-ci, figure le principe de non-refoulement sur des frontières dangereuses, principe cardinal du droit des réfugiés, dont l'exacte application pourrait empêcher un État de renvoyer un réfugié : réel accroc au principe de souveraineté territoriale, ce principe constitue sans doute l'amorce d'un véritable droit individuel à l'asile.

3.2.2 Réfugié et demandeur d'asile

Est réfugiée toute personne qui répond aux conditions de la définition internationale. On peut ainsi être réfugié dès le franchissement des frontières de son pays, bien avant d'arriver dans un pays d'accueil comme le Canada ou un Québec souverain. En ce sens, les États d'accueil ne peuvent que constater l'existence ou l'inexistence des conditions de la définition et doivent, le cas échéant, reconnaître le statut de réfugié.

En dehors des crises graves comme l'insurrection hongroise de 1956 ou la répression du Printemps de Prague en 1968, et jusqu'à la moitié des années '70, le nombre des personnes qui se présentaient d'elles-mêmes aux portes des États développés en se réclamant du statut de réfugié était faible : la reconnaissance de leur statut de réfugié ne posait aucun problème technique et tout se faisait rapidement. D'autant que, majoritairement européennes, elles fuyaient généralement le communisme et bénéficiaient dès lors d'un préjugé favorable.

Toutefois, à partir de la fin des années '70, du fait de la facilité croissante des transports internationaux et de l'effet d'attraction de communautés ethniques structurées dans les pays d'accueil développés, le nombre des réfugiés «spontanés» a considérablement augmenté — il a plus que centuplé au Canada en quinze ans — et leurs origines géographiques se sont nettement diversifiées — ils proviennent aujourd'hui majoritairement de pays en développement —.

Dans tous les pays occidentaux, les institutions et mécanismes prévus pour la reconnaissance du statut de réfugié ont été débordés. Les délais de reconnaissance ont considérablement augmenté — parfois jusqu'à dix ans — et l'on a vu apparaître dans le discours médiatique et administratif une nouvelle catégorie de personnes : les demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile — au Canada, les revendicateurs du statut de réfugié — sont les personnes qui sont parvenues jusqu'aux frontières ou jusque sur le territoire d'un pays d'accueil, qui ont déposé (ou vont le faire) une demande de reconnaissance du statut de réfugié (ou d'asile) mais n'ont pas encore reçu de réponse définitive à leur demande.

La Convention de 1951 ne distingue pas entre les réfugiés selon qu'ils ont été ou non reconnus par un pays d'accueil : toutes les personnes qui répondent à la définition ont les mêmes droits et les lenteurs de la procédure administrative interne de reconnaissance n'y changent rien.

A priori donc, un État viole ses obligations internationales si, sous prétexte qu'il est un simple demandeur d'asile, il ne respecte pas envers un demandeur d'asile les droits garantis conventionnellement au réfugié, et si ce demandeur d'asile s'avère être effectivement un réfugié.

Nous avons dit *a priori*. En effet, nombreux sont les États qui, de façon plus ou moins avouée, tiennent les demandeurs d'asile non encore reconnus pour des étrangers qui ne sont pas encore protégés par le droit international des réfugiés : ces États ajoutent ainsi leur propre reconnaissance administrative aux conditions énumérées par la définition internationale du réfugié. Estimant n'avoir pas à respecter les prescriptions de la Convention de 1951 tant que le statut de réfugié n'est pas «octroyé», et en vertu du principe traditionnel de souveraineté territoriale, ils croient alors pouvoir traiter les demandeurs d'asile à leur guise.

Cette déviation n'a certes pas été argumentée officiellement, mais elle est souvent manifeste dans la condition sociale limitée qui est réservée aux demandeurs d'asile.

Notons que, si le Canada et le Québec respectent plutôt mieux que les autres pays occidentaux leurs obligations en vertu de la Convention de 1951 — et ce, envers tous les réfugiés, reconnus ou non —, il reste néanmoins de nombreuses critiques à formuler sur plusieurs éléments de la procédure canadienne de reconnaissance du statut de réfugié et la condition sociale des réfugiés résidant aux Canada.

3.3 Les garanties contre un traitement arbitraire

Aucun pays n'a d'obligation particulière envers un réfugié qui n'est pas encore parvenu à ses frontières. De nombreux pays industrialisés, dont le Canada, ont mis en oeuvre d'importants programmes d'accueil de réfugiés, soit par parrainage gouvernemental, soit par parrainage privé. Malgré l'obligation de collaborer avec le HCR, ils n'y étaient aucunement tenus et c'est tout à leur honneur d'en avoir pris l'initiative.

La Convention de 1951 impose cependant aux États parties des obligations très précises à l'endroit des réfugiés qui ont pu joindre leur territoire.

La première crainte du réfugié est d'être renvoyé dans le pays qu'il a fui. Conséquemment, une des fonctions primordiales du droit des réfugiés est d'interdire un tel renvoi et d'entourer toutes les possibilités de renvoi (refoulement, expulsion, extradition) de garanties procédurales destinées à permettre au réfugié de faire valoir ses craintes.

Nous présenterons le principe de non-refoulement, pierre angulaire du droit international des réfugiés. Puis les garanties entourant l'expulsion du réfugié, et celles le protégeant d'une détention arbitraire.

3.3.1 Le principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement des réfugiés est contenu à l'article 33 de la Convention de 1951:

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Le refoulement est aujourd'hui généralement entendu en droit international comme incluant, non seulement le renvoi rapide d'une personne entrée depuis peu sur le territoire, mais aussi le refus d'admission à la frontière d'une personne qui n'est encore jamais entrée sur le territoire. S'il existe peut-être aujourd'hui un droit individuel à l'asile, c'est au seul principe de non-refoulement qu'il doit son existence.

Le principe de non-refoulement a été énoncé dans de nombreux textes internationaux[9]. On considère désormais généralement le principe de non-refoulement comme un principe de *jus cogens*, une norme impérative du droit international coutumier qui oblige les États même en l'absence de tout engagement conventionnel. Un Québec souverain y serait tenu, même s'il refusait de succéder aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951.

Les limites précisées par la Convention de 1951 au principe de non-refoulement — sécurité nationale et danger pour la population suite à un crime particulièrement grave — sont strictement formulées et ne doivent permettre aucune interprétation extensive : l'obligation cardinale reste celle de la protection des victimes de persécution.

La législation canadienne actuelle — qu'un Québec souverain pourrait vouloir recevoir — est généralement respectueuse du principe de non-refoulement, ne prévoyant la possibilité d'une «exclusion temporaire» qu'à l'égard des réfugiés qui se présente par la frontière des États-Unis, suite à une entente avec les services d'immigration de ce pays, et sous réserve que ces réfugiés ne soit pas menacés d'expulsion par les autorités américaines.

3.3.2 Les garanties encadrant l'expulsion

L'article 32 de la Convention de 1951 interdit toute expulsion d'un réfugié en situation régulière, sauf pour raison de sécurité nationale ou d'ordre public et, le cas échéant, l'expulsion est encadrée de garanties en sa faveur :

1. Les États contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les États contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les États contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

L'article 32 interdit l'expulsion du réfugié «se trouvant régulièrement» sur le territoire. La question de son champ d'application se pose. L'expression «réfugié se trouvant régulièrement»

9. Y compris, nous l'avons vu, à l'article 3 de la *Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* du 10 décembre 1984.

est manifestement plus large que la notion de «réfugié résidant régulièrement» et plus étroite que celle de «réfugié» tout court, notions que l'on retrouve en plusieurs autres articles de la Convention. Il faut comprendre ici toute personne qui été autorisée à séjourner, soit en attendant d'être reconnue réfugiée, soit après l'avoir été : dans les deux cas, la situation administrative est «régulière». Par contre, le demandeur d'asile en situation irrégulière n'est pas protégé par cet article.

L'article 32 exige également une «décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi», en anglais *a decision reached in accordance with due process of law*. La notion de *due process* peut impliquer que le réfugié expulsé ait droit, autrement que formellement, de savoir ce qu'on lui reproche, d'être entendu et, le cas échéant, de faire appel[10].

Enfin, le principe de non-refoulement s'applique à toute expulsion. Sauf si le réfugié constitue un danger pour la sécurité nationale ou a été condamné pour crime grave et constitue une menace pour la communauté nationale[11], il ne peut être expulsé du pays d'accueil sur des frontières où il risque sa vie ou sa liberté. Le demandeur d'asile en situation irrégulière, à défaut de pouvoir bénéficier des garanties entourant l'expulsion, n'est donc protégé que par le principe de non-refoulement.

La législation canadienne actuelle — qu'un Québec souverain pourrait vouloir recevoir — est généralement respectueuse des garanties procédurales exigées pour l'expulsion d'un réfugié[12]. Celui-ci ne constitue pas un cas particulier et tout étranger en instance d'expulsion en bénéficie.

3.3.3 L'immunité pénale

L'interdiction d'appliquer des sanctions pénales au réfugié qui entre clandestinement sur le territoire du pays d'accueil découle bien évidemment de l'état de nécessité dans lequel peut se trouver un réfugié qui, pour préserver sa vie ou sa liberté, doit fuir très rapidement sans avoir

10. Signalons que les règles de *due process* sont incluses dans la notion de «justice fondamentale» prévue à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

11. Ce qui est plus étroit que les «raisons de sécurité nationale ou d'ordre public» autorisant l'expulsion.

12. Une critique peut cependant être adressée à la procédure de renvoi sécuritaire, qui pourrait ne pas respecter, envers un réfugié, les exigences de l'article 32 de la Convention de 1951.

le temps, ni parfois même la possibilité, d'effectuer les démarches nécessaires à l'obtention des documents exigés pour le séjour dans le pays d'accueil. Cette interdiction est formulée au paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de 1951 :

Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

Les «réfugiés en situation irrégulière» protégés par ce paragraphe sont évidemment les demandeurs d'asile arrivés sans documentation adéquate.

L'expression «arriver directement» doit sans doute être entendue aujourd'hui comme signifiant «rapidement», «sans délai indu», c'est-à-dire sans que le réfugié ait eu l'occasion d'établir une résidence de fait dans un autre pays dans lequel il ne serait pas menacé de persécution : il ne s'agit donc pas seulement de protéger les personnes en provenance matérielle directe d'un pays de persécution. L'exigence de «se présenter sans délai aux autorités» du pays d'accueil doit, de même, sans doute être interprétée comme signifiant «dans un délai raisonnable» et, en tout cas, le fait de se présenter volontairement doit pouvoir servir de circonstance permettant d'atténuer la responsabilité pénale, sinon d'en exonérer complètement le réfugié.

L'immunité pénale s'étend, sauf exceptions, à tous les actes nécessaires à l'entrée, en particulier à l'usage de faux documents ou de documents falsifiés.

Les sanctions pénales visées à l'article 31.1 comprennent bien évidemment toute amende et toute forme de détention, à l'exception de la détention sans caractère pénal (détention administrative pour des raisons de sécurité ou en vue d'interrogatoire).

La législation et la pratique canadiennes ont jusqu'ici respecté le principe de l'immunité pénale.

3.3.4 Les garanties encadrant la détention

Le réfugié bénéficie *a priori* de la liberté de mouvement internationalement garantie à toute personne. La Convention de 1951 proclame la liberté de mouvement des réfugiés se trouvant légalement sur le territoire du pays d'accueil, mais cherche également à protéger les réfugiés en situation irrégulière, soit le plus souvent les demandeurs d'asile.

Le réfugié en situation régulière sur le territoire du pays d'accueil bénéficie du «droit d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances» (article 26 de la Convention de 1951).

Si l'immunité pénale garantie à l'article 31.1 de la Convention de 1951 n'affecte en rien le droit des autorités du pays d'accueil de détenir un réfugié pour des raisons autres que pénales, une telle détention reste soumise à l'article 31.2 :

Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés[13] *d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les États contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes les facilités nécessaires.*

Une restriction aux déplacements d'un tel réfugié n'est donc autorisée que si elle est nécessaire — donc pas seulement utile —, et précède la régularisation du statut du réfugié dans le pays d'accueil ou l'admission dans un autre pays. Par régularisation du statut dans le pays d'accueil, il faut sans doute entendre ici, non la reconnaissance du statut de réfugié, mais la régularisation de la situation administrative, c'est-à-dire l'obtention d'une autorisation de séjour pour la durée de la procédure de reconnaissance.

En effet, les restrictions à la liberté de déplacement prévues à l'article 31.2 ont pour objet un contrôle identitaire et sécuritaire. Comme pour tout étranger qui se présente sans documentation adéquate, il s'agit de vérifier l'identité du réfugié en situation irrégulière et de s'assurer qu'il ne se dérobera pas aux diverses mesures décidées à son endroit et ne représente aucun danger pour la sécurité du pays d'accueil. Dès lors que ce contrôle a pu avoir lieu et que les autorités du pays d'accueil ont accordé une autorisation de séjour au demandeur d'asile, les restrictions à sa liberté fondées uniquement sur sa qualité de réfugié ne se justifient plus.

Si des mesures restrictives de liberté doivent néanmoins être prises, elles ne doivent alors l'être que dans le cadre et selon les critères du droit commun — applicable à tous, citoyen ou étranger — et non au seul motif que l'intéressé est un demandeur d'asile. Le demandeur d'asile, comme le réfugié reconnu, est donc ici expressément protégé.

La législation canadienne prévoit une possibilité de détention sécuritaire spécifiquement adaptée au cas des demandeurs d'asile, ce qui est en soi critiquable. En pratique, son utilisation semble toutefois peu fréquente.

3.4 La procédure de reconnaissance du statut de réfugié

La Convention de 1951 est silencieuse sur la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Les conclusions du Comité exécutif du programme du HCR sont venues suppléer à ce silence. Sans avoir, bien entendu, de valeur obligatoire au plan juridique, leur force morale n'en est pas

13. Ceux dont l'entrée ou le séjour sont irréguliers, tels que définis au paragraphe 1 de l'article 31.

moins grande, particulièrement auprès de pays qui, comme le Canada, ont approuvé leur adoption.

Le Comité exécutif du programme du HCR a ainsi formulé trois conclusions concernant la procédure de reconnaissance du statut de réfugié : la première sur les exigences minimales que doit respecter cette procédure, les suivantes sur les conditions du traitement des demandes manifestement infondées ou abusives. Les exigences minimales sont particulièrement importantes[14] :

i) Le fonctionnaire compétent (par exemple le fonctionnaire de l'immigration ou le fonctionnaire de la police des frontières) auquel le postulant s'adresse à la frontière ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant devrait avoir des instructions précises pour traiter des cas susceptibles de relever des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces demandes à une instance supérieure;

ii) Le postulant devrait recevoir les indications nécessaires quant à la procédure à suivre;

iii) Un service bien déterminé — qui serait, dans la mesure du possible, un service central unique — devrait être spécialement chargé d'examiner les demandes de statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort;

iv) Le demandeur devrait se voir accorder les facilités nécessaires, y compris les services d'un interprète compétent, pour présenter son cas aux autorités intéressées. Il devrait aussi avoir la possibilité — dont il serait dûment informé — de se mettre en rapport avec un représentant du HCR;

v) Si l'on reconnaît la qualité de réfugié au postulant, celui-ci devrait en être informé et recevoir un document certifiant son statut de réfugié;

vi) Si l'on ne lui reconnaît pas cette qualité, il faudrait lui accorder un délai raisonnable pour demander le réexamen de la décision, soit à la même, soit à une autre autorité administrative ou judiciaire, selon le système existant;

vii) Le demandeur devrait être autorisé à rester dans le pays jusqu'à ce que l'autorité compétente visée au iii) ci-dessus ait pris une décision sur sa demande initiale à moins qu'il n'ait été établi par cette autorité que sa demande est manifestement abusive. Il devrait également être autorisé à rester dans le pays tant qu'une instance administrative supérieure ou les tribunaux d'appel n'auront pas statué sur son cas à la suite d'un recours.

14. Conclusion EXCOM n° 8 (XXVIII/1977) sur la détermination du statut de réfugié.

Le HCR souligne lui-même qu'il s'agit là d'exigences minimales. En effet, elles s'appliquent à tous les pays receveurs de réfugiés. Or, la majorité d'entre eux sont des pays en développement dont les structures administratives et judiciaires sont réduites, voire déficientes. On ne saurait leur demander d'instaurer des processus nettement plus élaborés que ceux couramment utilisés dans tous les domaines de l'activité gouvernementale. Par contre, les pays développés, comme le Canada et, le cas échéant, un Québec souverain, disposent de structures administratives complexes et raffinées : les exigences minimales du HCR doivent alors, non pas constituer un plafond, mais bien au contraire venir s'ajouter, pour les renforcer, aux normes prévues en droit interne.

Un principe clef de la protection internationale des réfugiés est le principe de l'universalité d'accès à la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Ce principe se fonde au coeur même du droit international des réfugiés, soit sur la définition du réfugié. Un État d'accueil ne respecterait pas ses obligations conventionnelles s'il pouvait éliminer à sa guise du processus de reconnaissance les réfugiés qui ne lui conviennent pas.

Pourtant, l'augmentation considérable du nombre des demandes d'asile a amené le HCR à considérer la possibilité d'une procédure accélérée pour traiter les demandes «manifestement infondées» de demande de reconnaissance du statut de réfugié. Le Comité exécutif du programme du HCR a ainsi adopté un critère précis et des garanties procédurales qui empêchent que la décision soit prise dans des conditions insatisfaisantes de temps et de compétence[15].

Le critère du HCR est simple :

[...] *les procédures nationales de détermination du statut de réfugié pourraient utilement prévoir des dispositions spéciales pour traiter avec célérité les demandes considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure. Ces demandes ont été qualifiées de «clairement abusives» ou «manifestement infondées» et doivent s'entendre des demandes qui sont clairement frauduleuses ou ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au Statut des réfugiés pour l'octroi du statut de réfugié ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile* [...]

On note l'extrême prudence avec laquelle le Comité exécutif circonscrit les cas visés. Les demandes doivent être «si manifestement infondées [...]». «Manifeste» est un terme fort, dont le sens précis signale l'évidence. Le critère de la fraude est strict : il faut pouvoir prouver l'intention. Le critère de l'absence de rattachement à un des critères d'octroi du statut de réfugié — soit une des cinq causes de persécution — est aussi exigeant. La charge de la preuve est sur celui qui allègue la fraude ou l'absence de facteur de rattachement, soit généralement les

15. Conclusion EXCOM n° 30 (XXXIV/1983) sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, point d.

autorités du pays d'accueil : *ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*. Le demandeur d'asile, dans la situation précaire qui est la sienne, conserve le bénéfice du doute.

De plus, le Comité exécutif recommande d'entourer cette procédure accélérée de garanties :

Le Comité exécutif [...] *ayant reconnu le caractère fondamental de toute décision par laquelle une demande de statut de réfugié était jugée manifestement infondée ou abusive, les graves conséquences qu'une décision erronée entraîne pour le demandeur et la nécessité qui en découle d'accompagner la décision prise de garanties procédurales appropriées, il a recommandé ce qui suit :*

i) Comme pour toutes les demandes de détermination du statut de réfugié ou d'octroi de l'asile, il faudrait qu'un fonctionnaire pleinement qualifié et, autant que possible, un fonctionnaire du service compétent pour déterminer le statut de réfugié ait avec le demandeur un entretien personnel complet;

ii) Le caractère manifestement infondé ou abusif d'une demande devrait être établi par l'autorité normalement compétente pour déterminer le statut de réfugié;

iii) Il faudrait qu'en cas de refus de sa demande, l'intéressé ait la possibilité de faire revoir la décision négative avant d'être rejeté à la frontière ou expulsé du territoire. Les gouvernements des pays dans lesquels il n'existe pas de disposition en ce sens devraient envisager favorablement l'idée d'en établir. La procédure de révision peut être plus simple que celle qui est appliquée en cas de rejet de demandes qui ne sont pas jugées manifestement infondées ou abusives.

Entretien personnel complet, étude par l'instance normalement chargée de la reconnaissance du statut de réfugié, droit au recours, autant de garanties procédurales qui permettent de s'assurer que l'objectif de protection passe avant les intérêts immédiats de l'État d'accueil. Ainsi, la Comité exécutif du programme du HCR propose en 1983 un critère et des garanties permettant aux États d'adopter, pour les demandes manifestement infondées, une procédure de reconnaissance accélérée sans remettre en cause quarante ans de construction juridique protectrice des droits et libertés du réfugié.

Devant la pression continue du nombre des demandes d'asile, le Comité exécutif du programme du HCR a adopté, à sa session d'octobre 1989, une longue conclusion sur les déplacements irréguliers des demandeurs d'asile[16], qui autorise, sauf exception, un pays d'accueil à renvoyer

16. Conclusion EXCOM n° 58 (XL/1989) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée.

un demandeur d'asile sur un pays qui l'a précédemment accueilli, lui permet de rester, le protège contre le refoulement et lui offre un traitement conforme aux normes humanitaires de base.

e) Les réfugiés et les demandeurs d'asile, qui ont trouvé protection dans un pays donné, ne devraient pas quitter ce pays de façon irrégulière afin de trouver des solutions durables ailleurs, mais devraient tirer parti des solutions durables offertes dans ce pays grâce aux mesures prises par les gouvernements et le HCR [...]

f) Lorsque les réfugiés et les demandeurs d'asile quittent, malgré tout, de façon irrégulière un pays où ils ont déjà trouvé protection, ils peuvent être renvoyés dans ce pays i) s'ils sont protégés contre des mesures de refoulement et ii) s'ils sont autorisés à y rester et s'ils sont traités conformément aux normes humanitaires de base reconnues jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit offerte. Lorsqu'un tel retour est envisagé, l'assistance du HCR peut être sollicitée concernant les dispositions à prendre pour la réadmission et l'accueil des personnes concernées.

g) Il a été reconnu qu'il pouvait y avoir des cas exceptionnels où un réfugié ou un demandeur d'asile peut légitimement avancer qu'il a des raisons de craindre la persécution ou que sa sécurité physique ou sa liberté sont menacées dans un pays où il avait tout d'abord trouvé protection. Les autorités de l'État auprès duquel il demande asile devraient réserver un accueil favorable à sa requête. [...]

Cette conclusion pose un certain nombre de balises. Ainsi, aucun réfugié ne peut être renvoyé vers un pays de premier accueil sans que deux conditions soient remplies : il n'en sera pas renvoyé ni refoulé et il y sera traité conformément aux «normes humanitaires de base». De même, l'État de second accueil doit accueillir favorablement la demande des réfugiés qui pourraient craindre avec raison de retourner dans le pays de premier accueil. L'État de second accueil doit donc vérifier au préalable que ces conditions seront remplies. En fait, le Comité exécutif renvoie ici sans doute implicitement à une procédure du type de celle qui permet de juger des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié, qui contient les garanties procédurales que nous avons vues.

Ces diverses conclusions du Comité exécutif du Programme du HCR viennent donc combler le vide juridique conventionnel, et posent des conditions relativement strictes auxquelles doivent se soumettre les États Parties à la Convention s'ils veulent respecter l'esprit de celle-ci. Un Québec souverain ne saurait en faire abstraction.

Notons que la procédure canadienne de reconnaissance du statut de réfugié comporte de nombreux éléments tout à fait positifs et quelques points fortement critiquables. Sa réception dans le droit d'un Québec souverain ne pourrait se faire qu'avec des ajustements structurels.

3.5 La condition sociale du réfugié

La Convention de 1951 accorde au réfugié un statut social que les États parties s'engagent à respecter. Ce statut est fait essentiellement d'un alignement sur, selon le cas, la condition du national ou celle de «l'étranger le plus favorisé». La Convention a étagé l'octroi des droits économiques et sociaux selon le statut administratif du réfugié dans le pays d'accueil. Tous les «réfugiés» bénéficient de certains droits essentiels; les «réfugiés se trouvant légalement» dans le pays d'accueil bénéficient de droits supplémentaires; les «réfugiés résidant régulièrement» dans le pays d'accueil bénéficient de la condition la plus favorable.

Tous les réfugiés doivent bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
3	non discrimination dans l'application de la Convention	
7	ensemble de la condition sociale	tout étranger
7	dispense de réciprocité	3 ans de résidence
4	liberté de religion	le national
12	statut personnel	loi du domicile/résidence
13	accès à la propriété mobilière et immobilière	tout étranger
14	accès à la propriété intellectuelle/industrielle	le national
16	droit d'ester en justice	le national
20	rationnement	le national
22	accès à l'éducation publique primaire	le national
22	accès à l'éducation publique post-primaire	tout étranger
25	accès à une aide administrative	au besoin
29	charges fiscales	le national
30	transfert des avoirs	au besoin si réinstallation

Les «réfugiés se trouvant régulièrement» sur le territoire du pays d'accueil doivent en plus bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
18	accès aux professions non salariées	tout étranger
26	liberté de circulation interne	tout étranger
27	délivrance de pièce d'identité	au besoin

Les «réfugiés résidant régulièrement» sur le territoire du pays d'accueil doivent en plus bénéficier des règles suivantes :

Article	Droit ou bénéfice	Critère de traitement
15	droit d'association	l'étranger le plus favorisé
17	accès aux professions salariées	l'étranger le plus favorisé
19	accès aux professions libérales	tout étranger
21	accès au logement	tout étranger
23	accès à l'assistance publique	le national
24	bénéfice de la législation du travail	le national
24	accès à la sécurité sociale	le national
28	délivrance de titres de voyages	au besoin, sauf exception.

Nous avons vu, à propos des garanties encadrant l'expulsion, que le critère de la «présence régulière» signifie que le réfugié a une autorisation de séjour. Pour ce qui est du critère de la «résidence régulière», les avis sont partagés, ne serait-ce que du fait qu'au temps de la conclusion de la Convention de 1951, le délai entre l'entrée sur le territoire et la décision de reconnaissance ou de refus du statut de réfugié était minime. Compte tenu des objectifs de protection de la Convention, il semble qu'il ne faille pas exiger la résidence au sens des législations internes concernant le séjour des étrangers, mais plutôt la résidence au sens du droit privé ordinaire, c'est-à-dire la simple constatation de fait d'un établissement stable, quand bien même il ne serait que provisoire. Notons que le Canada, en signant la Convention de 1951, a déposé une réserve indiquant qu'il interprétait la notion de résidence figurant à la Convention comme signifiant la résidence permanente au sens du droit canadien de l'immigration. Il faut souhaiter que si le Québec succède aux obligations du Canada en vertu de la Convention de 1951, il ne reprenne pas à son compte cette réserve qui restreint indûment l'accès à certains éléments de condition sociale.

Actuellement, le Canada et le Québec respectent généralement, chacun dans son domaine de compétence, les obligations découlant de la Convention de 1951. Tous les réfugiés bénéficient des droits et libertés accordés à toutes personnes par la *Charte canadienne et droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Le Canada accorde assez rapidement le droit au travail, et le bénéfice de l'assurance chômage est octroyé dans les mêmes conditions qu'à tout travailleur. Le Québec accorde l'assurance-maladie dans les trois mois de l'arrivée, l'aide sociale et l'aide juridique dès l'arrivée.

Un Québec souverain ne pourra pas faire moins. Une rationalisation de l'usage de la notion de résidence comme critère d'accès des étrangers (réfugiés y compris) aux diverses prestations sociales pourrait toutefois être entreprise.

4. Les questions d'immigration

Même si la matière de l'immigration ne constitue pas un corpus cohérent de droit international, certaines questions qui lui sont directement liées ont fait l'objet d'accords bilatéraux, dont le Québec pourrait vouloir poursuivre l'application ou auxquels le Québec pourrait vouloir succéder et que nous décrirons sommairement.

4.1 L'entente d'immigration entre le Québec et la France

L'entente de juin 1989[17], accompagnée de son arrangement administratif, a pour fonction de faciliter l'immigration de résidents français au Québec par l'identification d'opportunités professionnelles susceptibles de les intéresser. Cette entente doit permettre d'augmenter l'immigration francophone pour répondre aux préoccupations démographiques et linguistiques du gouvernement du Québec.

Les articles 1 et 2 de l'entente parlent d'eux-mêmes :

Article 1. Dans le cadre de leurs compétences respectives, les Parties entreprennent de collaborer et de coopérer en vue de favoriser, conformément à la législation en vigueur au Québec en matière d'immigration, l'établissement au Québec à titre permanent ou temporaire, pour s'y employer, de ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France.

Article 2. La collaboration des Parties porte notamment sur l'évaluation, l'étude et la recherche des opportunités d'emploi susceptibles d'être offertes aux personnes visées à l'article 1, sur l'accomplissement des formalités nécessaires à leur venue au Québec ainsi que sur la diffusion des informations utiles lorsqu'ils choisissent de s'y établir.

Pour assurer cette collaboration dans les meilleurs conditions, les Parties procèdent à l'échange régulier d'informations et se communiquent les modifications aux législations et réglementation susceptibles d'affecter l'application de la présente entente.

L'arrangement administratif précise les modalités de ces échanges d'information sur les emplois au Québec et les candidats à l'immigration en France.

17. Entente du 09.06.1989 entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de la République française en vue de favoriser l'établissement à titre permanent ou temporaire aux fins d'emploi au Québec de ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France (entrée en vigueur le 16.10.1989) (accompagnée d'un arrangement administratif général relatif aux modalités d'application de l'entente).

L'on nous a affirmé que la mise en oeuvre de cette entente donnait des résultats appréciables.

Un Québec souverain serait sans doute lié par une telle entente. De toute façon, elle est à l'avantage exclusif du Québec et sa mise en oeuvre dépend essentiellement de la bonne volonté des parties dans leur coopération : on ne voit pas l'intérêt qu'aurait un Québec souverain à la dénoncer.

Signalons que le Québec a également conclu, en 1979, une entente avec le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes pour la fourniture, par ce dernier, de cours de français aux immigrants sélectionnés par le Québec.

4.2. Les visas

Le Canada a conclu des accords de dispense de visa avec 25 pays à ce jour[18]. La dispense de visa ne vaut très généralement que pour un séjour de trois mois ou moins, sans recherche d'emploi, ni établissement d'une résidence permanente.

Prenons les principales dispositions de l'accord canado-japonais de 1964 :

1) Tout citoyen japonais qui possède un passeport japonais valide et désire se rendre au Canada pour un séjour d'au plus trois mois consécutifs peut entrer au Canada sans visa. [...]

3) Le Gouvernement canadien peut autoriser une prolongation de séjour dans le cas de tout citoyen japonais qui, étant entré au Canada sans visa aux termes du paragraphe 1 ci-dessus, désire prolonger son séjour au-delà de la période de trois mois. [...]

5) Cette dispense du visa ne s'appliquera pas dans le cas des citoyens japonais qui, munis de passeports japonais valides, désirent se rendre au Canada pour y exercer un emploi ou y résider de façon permanente, y exercer une profession ou participer activement et moyennant rémunération à un spectacle public (y compris les sports), ou pour y séjourner pour une période de plus de trois mois consécutifs. [...]

Signalons que les articles 2), 4), et 6) sont l'exacte réciproque de ceux cités ci-dessus.

Ce genre d'accord facilite la mobilité des personnes. Un Québec souverain aurait sans doute tout intérêt à annoncer son intention d'y succéder.

---

18. Voir la liste de ces accords en Annexe 3.

4.3 L'emploi des saisonniers

Le Canada a passé avec plusieurs États des Antilles des arrangements administratifs mettant en oeuvre le *Commonwealth Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program* et permettant à des ressortissants de ces États de venir participer au Canada à des travaux agricoles saisonniers[19].

Ces accords prévoient que les travailleurs auront un contrat de travail dont un modèle est annexé à l'accord, qu'ils seront rémunérés au taux le plus élevé pour ce genre de travail dans la région, que leurs frais de déplacement seront à la charge de l'employeur, qu'ils devront être convenablement logés et traités équitablement. Le Canada détermine à quelle période ces travailleurs peuvent venir, selon la disponibilité de travailleurs résidant au Canada.

Ces accords, qui facilitent la mobilité de la main d'oeuvre, sont intéressants au plan économique en donnant de la souplesse au marché du travail tout en évitant les pénuries de main d'oeuvre dans des secteurs où la demande est très fluctuante selon les périodes de l'année. Ils ne peuvent constituer un handicap puisque le Canada contrôle le nombre des travailleurs saisonniers qu'il laisse entrer en fonction de ses besoins de main d'oeuvre.

Il semblerait que le ministère de l'Agriculture du Québec, en coopération avec l'Union des producteurs agricoles (UPA), ait développé une certaine expertise dans ce domaine. Selon l'intérêt que présente actuellement et pour l'avenir ce réservoir de main d'oeuvre dans son économie agricole, le Québec pourrait vouloir succéder à ces accords.

4.4 L'expulsion des étrangers

Le Canada est partie à deux protocoles d'entente traitant des modalités d'expulsion de ressortissants étrangers vers leur pays, l'un avec l'Italie daté du 19 février 1979, l'autre avec les États-Unis daté du 24 juillet 1987.

Le protocole avec l'Italie prévoit seulement que le gouvernement canadien informera les autorités italiennes de l'expulsion d'un citoyen italien vers l'Italie lorsque celui-ci entre dans une des catégories suivantes : criminel, trafiquant de drogue, membre d'une organisation criminelle (mafia présumément), terroriste, agent de subversion, fabricant de faux passeports, et personne recherchée par la justice italienne.

Le protocole avec les États-Unis est plus complexe. Il prévoit les modalités de l'expulsion d'un pays vers l'autre d'étrangers devenus indésirables, qu'ils soient citoyens de l'autre pays ou non. Le pays expulseur doit transmettre au pays récepteur une demande d'autorisation de l'expulsion et une note d'information sur les circonstances la justifiant. L'expulsion devra attendre l'autorisation du pays récepteur, sauf si l'expulsé est un citoyen du pays récepteur et remplit

19. Voir la liste de ces accords en Annexe 4.

certaines conditions (renvoi dans l'année de l'entrée de l'expulsé sur le territoire du pays expulseur, possession d'une preuve de date de naissance, aucuns soins ou traitement institutionnels requis, passages par un des points d'entrée prévus en annexe), ou bénéficie d'une autorisation de départ volontaire. Tout citoyen du pays récepteur peut être ainsi expulsé. Lorsqu'il s'agit d'une personne étrangère aux deux pays, des conditions sont posées. Si l'expulsé est un résident permanent du pays récepteur : i) il y a résidé au moins cinq ans avant son entrée dans le pays expulseur, ou y a résidé moins de cinq ans mais ne peut être expulsé vers un pays tiers; et ii) il n'est pas résident permanent du pays expulseur; iv) il est entré dans le pays expulseur directement du pays récepteur; et v) la demande d'autorisation d'expulser est faire dans l'année de son entrée dans le pays expulseur. Si l'expulsé n'est pas un résident permanent du pays récepteur : i) il n'a pas été admis à séjourner dans le pays expulseur; ii) il est entré dans le pays expulseur directement du pays récepteur; iii) la demande d'autorisation d'expulser est faire dans l'année du refus d'admission. Les frais d'expulsion sont à la charge du pays expulseur. Mais tout expulsé peut se voir accorder le bénéfice d'un départ volontaire s'il démontre sa volonté et sa capacité financière à quitter le pays expulseur par ses propres moyens.

Ce genre d'accord est fréquent entre pays européens sous le nom d'«accords de réadmission». Un Québec souverain aurait sans doute intérêt à succéder à ces accords et même à en conclure de nouveaux avec d'autres pays.

4.5 Les dispositions relatives à l'immigration dans l'accord canado-américain de libre-échange

L'accord canado-américain de libre-échange[20] contient quelques dispositions d'immigration très précises. En vertu des articles 1501 à 1506 et l'annexe 1502.1, le Canada autorise le séjour temporaire (sans intention d'établir une résidence permanente) des gens d'affaires (citoyens américains commerçants ou investisseurs).

Pour certaines activités dont la liste figure dans l'appendice 1 de l'annexe 1502.1 (par exemple, les agents de vente ou d'achats, les transporteurs, les agents de service après-vente, ...), ces gens d'affaires seront admis sans qu'ils aient besoin d'obtenir un permis de travail. Les personnes exerçant des fonctions importantes dans des entreprises commerçant entre le Canada et le États-Unis ou ayant investi des sommes importantes dans de telles entreprises obtiendront des permis de travail sans exigence d'offre d'emploi. Les professionnels (la liste des professions admissibles figure à l'appendice 2 de l'annexe 1502.1) obtiendront un permis de travail sans exigence d'offre d'emploi sur présentation d'une description de l'objet de leur séjour. Le cas des personnes mutées au sein d'une même société mais de l'autre côté de la frontière est encore prévu.

---

20. LC 1988, c. C-65.

Le Québec pourra succéder à ces dispositions, bénéfiques en ce qu'elles facilitent la mobilité des personnes et accélèrent les déplacements d'acteurs économiques importants, dans les mêmes conditions qu'il pourra succéder à l'ensemble de cet accord de libre-échange, ce qui pourrait n'être pas facile.

5. Les questions sociales

Dans divers domaines liés à la condition sociale des étrangers, le Canada et le Québec ont conclu avec des États étrangers des ententes, dont le Québec pourrait hériter au jour de l'acquisition de sa pleine souveraineté internationale. Nous passerons successivement en revue les accords de sécurité sociale, les accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu, les accords de dispense des frais de scolarité, les conventions portant sur le travail, les traités sur l'emploi des personnes à charge, et les accords en matière d'adoption.

La plupart de ces textes sont bilatéraux et il y a peu à en dire. Ils portent en effet sur des matières techniques et ne devraient *a priori* pas être remis en cause par l'accession du Québec à l'indépendance. Pour ce qui est des traités et accords passés par le Canada, le Québec pourrait toutefois souhaiter ne pas succéder à tel ou tel, pour des raisons d'opportunité politique sur lesquelles nous ne saurions nous prononcer d'avance.

5.1 Les accords de sécurité sociale

Le Canada et le Québec ont passé avec de nombreux pays étrangers des accords de sécurité sociale[21].

Ces accords ont pour objet de permettre, à certaines conditions, aux ressortissants de l'État A de bénéficier des régimes de sécurité sociale de l'État B dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État B.

Les accords passés par le gouvernement du Canada concernent essentiellement le régime de sécurité de la vieillesse et le régime de pensions du Canada.

Prenons l'exemple de l'accord Canada-Belgique du 10 mai 1984. Le champ *ratione personae* de l'accord est ainsi défini à son article 3 :

1. Les ressortissants de l'un des États contractants sont soumis aux obligations de la législation de l'autre État contractant et admis au bénéfice de cette législation dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

21. Voir la liste de ces accords en Annexe 5.

2. Les dispositions contenues dans les législations de l'autre État contractant qui restreignent les droits des étrangers, imposent des délais de résidence ou opposent à ceux-ci des déchéances en raison de leur lieu de résidence, ne sont pas opposables aux ressortissants de l'un des États contractants.

3. Le présent Accord est applicable aux personnes qui sont ou ont été soumises à la législation de l'un des deux États contractants et qui sont des ressortissants de l'un desdits États, ainsi qu'aux membres de leurs familles et survivants.

4. Le présent Accord est applicable aux survivants et aux membres de leur famille, des personnes qui ont été soumises à la législation de l'un des deux États contractants, sans égard à la nationalité de ces dernières, lorsque ces survivants ou les membres de leur famille sont des ressortissants canadiens ou belges.

5. Pour l'application du présent Accord sont assimilés aux ressortissants de l'un ou l'autre État contractant :

a) au regard de la législation canadienne : les personnes qui sont ou ont été assujetties à la législation canadienne décrite au paragraphe 1 a) de l'article 2 [régimes de pensions et de sécurité de la vieillesse];

b) au regard de la législation belge et pour autant qu'ils résident sur le territoire de l'un des États contractants :

(i) les réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et du protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967;

(ii) les apatrides au sens de la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954;

(iii) les membres de famille et les survivants ayants droit des réfugiés et apatrides. [...]

L'article 5 du même Accord prévoit la législation applicable aux divers types de travailleurs sur le territoire des États contractants.

Donc, en vertu de cet Accord, des ressortissants étrangers peuvent se voir reconnaître des droits égaux à ceux de ressortissants canadiens.

Le Canada a conclu ce type d'accord avec 22 pays à ce jour.

Le Québec a, pour sa part, déjà conclu des ententes de sécurité sociale avec 16 pays. Pour ce qui est de la sécurité sociale québécoise, ces ententes couvrent généralement le régime des

rentes, les accidents de travail et maladies professionnelles, l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation, et les autres services de santé.

Depuis l'accord de sécurité sociale entre le Québec et les États-Unis, le champ d'application personnel est généralement rédigé d'une manière proche de celle employée pour l'accord Québec-Danemark :

Sauf disposition contraire, l'entente s'applique :

(a) à tout ressortissant de chaque Partie;

(b) à toute personne réfugiée telle que définie à l'article 1 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et du Protocole du 31 janvier 1967 à cette Convention;

(c) à toute personne apatride telle que définie à l'article 1 de la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954;

(d) à toute autre personne qui est ou a été soumise à la législation d'une Partie.

Nous constatons l'implication directe de ces ententes en matière d'immigration. Il n'est dès lors pas étonnant que leur mise en oeuvre administrative soit confiée à la Direction administrative des ententes de sécurité sociale, laquelle fait partie du Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

Advenant la proclamation de la souveraineté du Québec, il est probable que les autorités québécoises se déclarent toujours liées par ces ententes et poursuivent leur mise en oeuvre administrative.

La succession du Québec aux accords conclus par le Canada s'avère plus problématique puisque qu'ils font expressément référence à des institutions proprement fédérales qui, ne pouvant être simplement transférées au Québec, disparaîtront sans doute au profit d'institutions québécoises existantes (Régie des rentes, ...) qui accroîtront simplement leurs compétences et leurs budgets. Rien n'empêche toutefois le Québec de négocier avec les pays en question le maintien en vigueur de ces accords, mais *mutatis mutandis* sur la base du champ *ratione materiae* des ententes déjà conclues par le Québec.

5.2 La double imposition

Le Canada a passé des accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu avec 50 pays à ce jour. Le Québec en a passé un, avec la France[22].

22. Voir la liste de ces accords en Annexe 6.

Ces accords permettent à des personnes qui résident dans l'un ou l'autre État ou dans les deux de voir leurs revenus provenant de sources situées dans l'un ou l'autre pays n'être assujettis qu'à un seul impôt, selon divers critères : situation géographique de la source, nationalité de l'entreprise, résidence de l'individu, ...

Ces dispositions facilitent tant la mobilité de la main d'oeuvre au plan international, que les investissements transfrontières entre les deux pays.

Le Québec pourra, s'il le juge opportun, exprimer son intention de succéder *mutatis mutandis* à aux accords entre le Canada et des pays tiers. Il n'est toutefois pas sûr que tous les actuels partenaires du Canada soient disposés à accepter la succession d'États sans un examen préalable de la situation.

Pour ce qui est de l'accord Québec-France, la question de succession d'États soit ne se pose pas, soit ne devrait pas être problématique.

5.3 Les frais de scolarité

Suite à l'instauration, en 1978, d'une différentiation marquée entre les frais de scolarité imposés aux étudiants étrangers et ceux imposés aux résidents canadiens, le gouvernement du Québec a conclu à ce jour 41 ententes avec des pays étrangers, permettant aux ressortissants de ces pays d'étudier au Québec en bénéficiant des droits de scolarité applicables aux résidents. Il a aussi conclu des ententes similaires avec 6 organisations internationales, permettant à des boursiers désignés par ces organisations de bénéficier du «tarif domestique»[23].

Ces ententes permettent l'entrée d'un nombre important d'étudiants sur le sol québécois. Elles renforcent les liens d'amitié et de coopération entre le Québec et de nombreux États, particulièrement ceux de la francophonie. Plusieurs de ces étudiants, après quelques années d'études au Québec, décident finalement de s'y installer, faisant ainsi définitivement bénéficier la collectivité québécoise de leurs compétences, de leur différence et de leurs contacts internationaux. Les autres conserveront des liens avec le Québec dont on peut souhaiter qu'ils soient bénéfiques pour l'avenir.

Un Québec souverain serait sans doute tenu au respect de ces ententes et n'aurait *a priori* aucun intérêt à les dénoncer.

---

23. Voir la liste de ces ententes en Annexe 7.

5.4 Le travail

Sous l'égide de l'Organisation internationale du travail, de nombreuses conventions ont été adoptées, qui protègent les travailleurs. Le Canada est ainsi actuellement partie à 23 de ces conventions. Plusieurs de ces textes ont vocation à s'appliquer à tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, et certaines portent spécifiquement sur la protection des travailleurs migrants[24].

Ainsi, le Canada est partie à la *Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958*, qui engage ses signataires à adopter une politique visant à l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi. La discrimination y est définie de la façon suivante :

toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité des chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession [...]

L'article 2 b) de la *Recommandation n° 111* qui accompagne la Convention précise l'envergure du principe de non-discrimination :

Tout individu devrait jouir, sans discrimination, de l'égalité des chances et de traitement en ce qui concerne :

i) l'accès aux services d'orientation professionnelle et de placement;

ii) l'accès à la formation professionnelle et l'emploi de son choix, selon ses aptitudes personnelles pour cette formation ou cet emploi;

iii) la promotion, selon ses qualités personnelles, son expérience, ses aptitudes et son application au travail;

iv) la sécurité de l'emploi;

v) la rémunération pour un travail de valeur égale;

vi) les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi; [...]

Le Québec pourrait vouloir succéder à ces obligations assumées par le Canada. Par ailleurs le Québec pourrait vouloir accéder aux textes protégeant spécifiquement les travailleurs migrants.

---

24. Voir la liste de ces accords en Annexe 8.

Ainsi, la *Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants (révisée), 1949*, stipule qu'un signataire doit accorder le traitement national au travailleur migrant dans toutes les matières suivantes : les conditions de travail, l'affiliation syndicale, la sécurité sociale, la fiscalité du travail, le droit d'ester en justice sur toute matière liée au travail (article 6). L'article 8 de cette convention interdit le renvoi du travailleur migrant résident permanent pour le seul motif que ce travailleur devient incapable d'exercer son métier pour cause d'accident ou de maladie. Elle définit ainsi le travailleur migrant :

[...] *une personne qui émigre d'un pays vers un autre en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant.* [...]

La *Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975*, poursuit deux objectifs. D'une part, elle engage ses signataires à la répression des trafics de main d'oeuvre et du travail clandestin. D'autre part, elle complète la Convention n° 97 de 1949 en matière d'égalité des chances et de traitement en engageant ses signataires, par des suggestions précises,

à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir et à garantir [...] *l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur son territoire.*

La législation québécoise actuelle en matière de travail respecte tout probablement la grande majorité, sinon la totalité, de ces dispositions, et l'accession du Québec à ces textes devrait dès lors poser peu de problèmes.

5.5 L'emploi des personnes à charge

Le Canada a conclu des accords réciproques avec 24 pays concernant l'emploi dans un pays des conjoints et enfants des diplomates de l'autre pays en poste dans le premier pays[25].

Ces accords concernent un petit nombre de personnes. Le Québec pourrait vouloir y succéder.

25. Voir la liste de ces accords en Annexe 9.

5.6 L'adoption

Le Canada a conclu deux protocoles d'entente visant à faciliter les adoptions internationales. Le Québec en a passé une avec la Corée, et semble en avoir négocié une avec la République dominicaine, sans qu'il y ait eu encore signature[26].

Si nous prenons l'entente québécoise, nous constatons que, conclue entre le Social Welfare Society Inc. de Corée et le Secrétariat à l'adoption du Québec, son objectif est de définir les procédures devant être suivies par les deux parties pour mettre en contact une famille adoptante québécoise et un enfant coréen à adopter.

L'entente avec la Corée lierait sans doute un Québec souverain. Le Québec pourrait de plus vouloir succéder aux deux accords canadiens.

6. Les questions pénales

Un étranger en séjour au Canada ou y résidant peut se voir pris dans un engrenage pénal, qui pourrait conduire à la mise en oeuvre de procédures découlant d'accords internationaux conclus entre le Canada et des pays tiers. Si cet étranger a commis une infraction à l'étranger, il peut être réclamé par la justice étrangère par la voie de la procédure d'extradition. S'il a été condamné au Canada à une peine de prison, il peut demander à purger sa peine dans son pays.

6.1 L'extradition

La question des traités d'extradition conclus par le Canada relève plus de la coopération judiciaire internationale que du domaine de l'immigration. S'agissant toutefois, dans bien des cas, du sort d'étrangers détenus au Canada et réclamés soit par leur pays d'origine, soit par un pays tiers, il convient d'en toucher un mot.

Des traités ou protocoles d'ententes portant sur l'extradition ou la coopération juridique en matière pénale, conclus anciennement par le Royaume Uni ou plus récemment par le Canada, sont actuellement en vigueur entre le Canada et 48 États étrangers[27].

Un traité d'extradition est un accord comportant théoriquement une certaine dose d'*intuitu personae*, puisque sa conclusion suppose une analyse par chaque État contractant du droit pénal et du système judiciaire pénal de l'autre partie, pour s'assurer que ceux-ci comportent suffisamment de garanties juridiques protégeant les accusés contre l'arbitraire. Toutefois, les

26. Voir la liste de ces accords en Annexe 10.

27. Voir la liste de ces accords en Annexe 11.

traités d'extradition passés par le Canada sont désormais conclus de façon assez standardisée, les variantes affectant surtout la formulation des obligations des parties et le fond demeurant presque toujours identique : seuls les crimes les plus graves respectant la règle de la double incrimination — une liste en est jointe à l'accord — donnent lieu à extradition et la clause d'exception politique est systématiquement prévue.

Si, au jour de son indépendance, le Québec décide de «recevoir», d'adopter *mutatis mutandis* l'intégralité du droit criminel canadien, il pourra revendiquer une succession intégrale aux traités d'extradition en vigueur pour le Canada, et principalement au plus important (statistiquement) d'entre eux, soit celui avec les États-Unis. S'il annonce un délai d'ajustement de quelques années, il pourra éventuellement étudier de près ces traités pour voir s'il veut en dénoncer ou en renégocier certains. De toute façon, il faudra peut-être ajuster les listes de crimes et délits donnant lieu à extradition annexées à chacun des traités en fonction de l'évolution du nouveau droit pénal québécois.

Si toutefois le Québec ne reçoit pas le droit criminel canadien, il se pourrait que certains pays parties aux traités bilatéraux d'extradition en vigueur pour le Canada refusent la succession automatique du Québec et veuillent connaître d'abord le nouveau droit pénal québécois avant de se prononcer en faveur de la succession, de la dénonciation ou de la renégociation des traités d'extradition.

Au sein du Commonwealth, entre les «royaumes et territoires de Sa Majesté»[28], la procédure d'extradition en vigueur est fondée sur une loi existant dans chacun des pays membres[29] et ne nécessite la conclusion d'aucun traité. Si un Québec souverain demeure membre du Commonwealth et conserve la reine d'Angleterre comme souverain constitutionnel, il pourrait recevoir la loi fédérale et succéder aux droits du Canada pour l'emploi de cette procédure. Notons toutefois que celle-ci n'est pas très utilisée (douze fois entre 1983 et 1988). Et qu'elle présente quelques lacunes au plan de la protection des personnes accusées de crimes politiques ou poursuivies pour des motifs politiques.

---

28. Les «royaumes et territoires de Sa Majesté» sont les États dont la Reine d'Angleterre est encore le souverain constitutionnel, soit, selon le ministère fédéral de la Justice : l'Australie, les Bahamas, La Barbade, le Canada, la Grenade, la Jamaïque, l'île Maurice, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, les îles Salomon, Tuvalu. On nous signalait qu'au 1.10.1989, il fallait ajouter le Pakistan à cette liste, ce qui est étonnant au vu du statut républicain de ce pays et de son bilan en matière de protection des droits et libertés.

29. Au Canada, la *Loi sur les criminels fugitifs*, LRC 1985, c. F-32.

6.2 Le transfèrement des délinquants

À nouveau, la question des accords de transfèrement des délinquants conclus par le Canada relève plus de la coopération judiciaire internationale que du domaine de l'immigration. Nous en traitons néanmoins sommairement puisqu'il s'agit du traitement fait à des étrangers au Canada.

Tout d'abord, le Canada est partie à la *Convention de Strasbourg sur le transfèrement des personnes condamnées* du 21 mars 1983, qui est une convention du Conseil de l'Europe à laquelle sont également partie les États-Unis. Le principe du transfèrement est exprimé à son article II :

1. Les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement, dans les conditions prévues par la présente Convention, la coopération la plus large possible en matière de transfèrement des personnes condamnées.

2. Une personne condamnée dans une Partie, peut, conformément aux dispositions de la présente Convention, être transférée vers une autre Partie pour y subir la condamnation qui lui a été infligée. À cette fin, elle peut exprimer, soit auprès de l'État de condamnation, soit auprès de l'État d'exécution, le souhait d'être transférée en vertu de la présente Convention.

3. Le transfèrement peut être demandé soit par l'État de condamnation, soit par l'État d'exécution.

Ensuite le Canada a conclu six accords de transfèrement de délinquants avec des pays tiers[30]. Pour cinq de ces accords, il s'agit de permettre à des Canadiens condamnés à l'étranger de purger leur peines au Canada. Ainsi en est-il pour la Bolivie, Chypre, le Mexique, le Pérou et la Thaïlande, les infractions à la législation locale sur les stupéfiants étant certainement principalement visées. Dans ce cas, ces ententes n'ont aucun lien avec la matière de l'immigration.

Mais l'accord de transfèrement entre le Canada et les États-Unis peut jouer en faveur de condamnés américains en sol canadien.

Un Québec souverain pourrait sans aucun doute revendiquer la succession d'États pour affirmer son adhésion tant à la Convention de Strasbourg, qu'aux accords bilatéraux de transfèrement de délinquants. On ne voit pas l'intérêt qu'il aurait à les dénoncer.

30. Voir la liste de ces accords en Annexe 11.

Conclusion sur la protection des réfugiés

Le récent énoncé de politique du MCCIQ suscite des commentaires mitigés en ce qui a trait à la protection des réfugiés. Il convient de saluer la volonté du gouvernement québécois de poursuivre, comme il le fait déjà, sa participation aux opérations de réinstallation de réfugiés installés provisoirement dans des pays de premier accueil. Cette participation est commandée par l'obligation faite aux États parties à la Convention de 1951 de collaborer avec le Haut Commissaire dans l'exercice de ses fonctions, dont celle de recherche de solutions permanentes, et elle constitue un élément clef de l'équilibre d'une politique d'immigration, par la sélection de ces réfugiés en fonction de critères partiellement d'immigration. Ce premier volet d'une politique québécoise d'accueil des réfugiés est donc essentiellement fondé sur la volonté politique animée par la conscience des intérêts immédiats du Québec.

Par contre, il faut souligner combien, dans l'énoncé de politique du MCCIQ, la partie concernant les revendicateurs du statut de réfugié est décevante. Cet énoncé ne consacre que deux pages à cette question : si elle ne relève certes pas encore de la compétence constitutionnelle du Québec, elle représente néanmoins plus ou moins le quart de son immigration.

Le ton et les remarques de l'énoncé démontrent que des préoccupations d'immigration viennent teinter l'octroi de la protection aux réfugiés. Le ministère insiste sur sa volonté de «limiter le mouvement des revendicateurs du statut de réfugié aux cas réels de détresse», demande un meilleur contrôle aux frontières, et regrette que les réalisations de la réforme du droit canadien de l'immigration en 1989 ne soient pas, sur ce point, à la hauteur des attentes.

Nous souhaitons, sans en être tout à fait assuré, que ces attitudes ne laissent pas présager de ce que sera l'attitude d'un Québec souverain en matière de protection des réfugiés.

Ainsi, cet énoncé ne dit pas comment limiter le nombre des demandes d'asile : suppression de nombre d'accords de dispense de visa, contrôles systématiques des documents à bord des avions dans les aéroports de départs vers le Québec, ...? Dans tous ces cas, il s'agirait d'empêcher physiquement ces gens de parvenir sur le territoire québécois, sans avoir entendu leur demande et rejetant donc ensemble ceux qui seraient reconnus réfugiés et ceux qui ne le seraient pas. Une telle attitude ne serait pas condamnable en droit international, mais ne respecterait pas l'esprit de la Convention de 1951. Procéder en plus à des interdictions d'entrer sur le territoire québécois ou à des refoulements immédiats suite à des contrôles de documents aux frontières québécoises (ou dans les aéroports québécois) constituerait en revanche une violation flagrante des obligations internationales d'un Québec souverain partie à la Convention de 1951.

Sur la question des «réalisations de la réforme de 1989», on peut supposer que l'énoncé renvoie à la possibilité, prévue dans la loi fédérale mais jamais mise en vigueur, de renvoyer des revendicateurs dans les pays tiers qu'ils ont traversés avant de venir au Canada. Or cette mesure est l'une des plus controversées de la réforme fédérale. D'une part, comment renvoyer ainsi

ces personnes sans s'être d'abord mis d'accord avec les pays tiers en question sur les critères de reconnaissance du statut de réfugié et les normes devant régir la procédure de reconnaissance? Signalons que la France, pays ami du Québec entre tous, n'accorde pas l'aide juridique pour préparer les revendications et n'octroie pas les services d'un interprète qualifié lors de la procédure d'appel.

Tant que nous ne pouvons nous assurer du respect par nos pays partenaires des principes que nous jugeons essentiels pour la mise en oeuvre de l'obligation internationale de protection des réfugiés, nous ne devrions autoriser aucun renvoi vers ces pays. D'autre part, comment s'assurer que ces personnes ne craignent pas la persécution dans le pays, pourtant démocratique, par lequel ils sont passés et vers lequel nous voulons les renvoyer, sans les entendre préalablement au fond de leur demande?

Quoiqu'il en soit, depuis le début de 1991, 72% des revendicateurs sont reconnus réfugiés (77% en 1990), ce qui est un fort taux de succès lorsqu'on le compare à d'autres contentieux. L'énoncé de politique insiste manifestement plus sur le quart de rejet que sur les trois quarts de protection accordée, qui démontre pourtant la réalisation de l'objectif fondamental la procédure de reconnaissance, soit la protection de personnes risquant la persécution.

Ce qu'il faut certainement, et nous rejoignons ici les conclusions de l'énoncé de politique, c'est une procédure juste, efficace, et surtout rapide, pour éviter que les personnes qui n'ont pas droit au statut n'aient pas le temps de s'installer durablement au Québec rendant alors leur renvoi problématique.

En somme, réfugiés et immigrants doivent être distingués. Des considérations de contrôle des étrangers aux frontières ne doivent pas interférer avec l'obligation internationale de protection des réfugiés. Pour bien manifester cette distinction, et éviter que des objectifs et critères d'immigration interfèrent avec la mise en oeuvre des obligations internationale du Québec en matière de droit des réfugiés, nous proposons que le processus de reconnaissance du statut de réfugié dans un Québec souverain soit confié soit au Ministère de la Justice, responsable devant la population de la bonne administration de la justice et du respect des droits et libertés de chacun, soit au ministère des Affaires étrangères, responsable devant la communauté internationale de l'exécution par le Québec de ses obligations internationales.

Conclusion générale

Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration seraient, nous l'avons dit, éparses, tant selon leurs sources — bilatérales ou multilatérales, canadiennes ou québécoises, ... — qu'en vertu du champ *ratione materiae* des accords qui les instituent. Retenons toutefois trois axes.

Premièrement, sauf exceptions, la protection des droits et libertés fondamentaux de chacun sur le sol québécois s'applique à tous, citoyen ou étranger. La protection du droit à la vie, à la sécurité et à la liberté sera particulièrement important pour l'étranger menacé d'un renvoi vers un pays où il risque la mort, la torture ou la détention arbitraire. De toute façon, et sauf exceptions précisément délimitées, tout renvoi d'un étranger doit être encadré de garanties procédurales destinées à éviter le prémunir de tout traitement arbitraire. Le Québec soit poursuivra la mise en oeuvre des instruments internationaux par lesquels il s'est déjà déclaré lié, soit succédera aux obligations du Canada au titre d'instruments internationaux ratifiés par ce dernier mais non encore par lui-même, soit accèdera à des instruments non encore ratifiés par le Canada ou lui-même.

Deuxièmement, les réfugiés disposent d'une structure juridique protectrice élaborée au plan international. Un Québec souverain pourra poursuivre sa politique d'accueil de réfugiés parrainés. Il pourra également adhérer aux instruments internationaux de protection des réfugiés (il en a l'obligation morale) et devra dès lors mettre en oeuvre une procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Celle-ci devra respecter les normes internationales posées par le HCR, même si celles-ci ne sont qu'incitatives. Elle devra également respecter les normes constitutionnelles internes dont le Québec se dotera en matière de principes de justice fondamentale. Quelles que soient les modalités de la procédure mise en vulve, son objectif premier devra être la protection des personnes risquant la persécution.

Troisièmement, un Québec souverain pourra sans doute succéder à de nombreux accords bilatéraux techniques conclus par le Canada et portant sur certaines matières touchant de près le traitement des immigrants. De plus, il pourra poursuivre sans problème la mise en vulve de nombreuses ententes qu'il a conclu avec des pays tiers sur des questions de sa compétence constitutionnelle actuelle.

ANNEXES

Conventions multilatérales, traités bilatéraux et protocoles d'entente en vigueur entre le Canada et l'étranger

Ententes en vigueur entre le Québec et l'étranger et textes internationaux par lesquels le Québec s'est déclaré lié

Les tableaux ci-joints ont été établis d'après les listes fournies à l'auteur par le ministère des Affaires extérieures du Canada et les recueils des ententes internationales du Québec 1964-1983 et 1984-1989, accompagnés de leurs mises à jour.

Ces tableaux ne prétendent en aucun cas à l'exhaustivité.

Annexe 1

Droit international des droits et libertés

Le Canada a signé les textes suivants :

Déclaration universelle des droits de l'homme, du 10.12.1948.

Traités et arrangements par lesquels le Canada ou le Québec se déclarent liés :

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, signée à Lake Success le 09.12.1948, entrée en vigueur pour le Canada le 02.12.1952.

Convention sur les droits politiques des femmes, faite à New York le 31.03.1953, entrée en vigueur pour le Canada le 30.04.1957.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New York le 07.03.1966, entrée en vigueur pour le Canada le 13.11.1970. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1471-78 du 10.06.1978.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Pacte, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Protocole, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York le 16.12.1966, entré en vigueur pour le Canada le 19.08.1976. Le Québec a ratifié le Pacte, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 1438-76 du 21.04.1976.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, signée à New York le 01.03.1980, entrée en vigueur pour le Canada le 10.12.1982. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 2894-81 du 20.10.1981.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signée à New York le 10.12.1984, entrée en vigueur pour le Canada le 24.07.1987. Le Québec a ratifié la Convention, pour ce qui concerne ses compétences constitutionnelles, par décret n° 912-87 du 10.06.1987.

Traités et arrangements auxquels un Québec souverain devrait adhérer :

Convention américaine relative aux droits de l'homme, signée à San José de Costa Rica le 22.11.1969, dite «Pacte de San José de Costa Rica».

Annexe 2

Droit international des réfugiés

Le Canada a signé les textes suivants :

Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, résolution n° 428(V) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14.12.1950.

Traités et arrangements auxquels le Canada se déclare partie :

Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signée à Genève le 12 août 1949 (Convention IV), entrée en vigueur pour le Canada le 14.11.1965.

Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28.07.1951, entrée en vigueur pour le Canada le 02.09.1969.

Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23.11.1957, entré en vigueur pour le Canada le 28.08.1969.

Convention relative à la réduction des cas d'apatridie, signée à New York le 30.08.1961, entrée en vigueur pour le Canada le 15.10.1978.

Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31.01.1967, entré en vigueur pour le Canada le 04.06.1969.

Protocole relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 12.06.1973, entré en vigueur pour le Canada le 10.02.1975.

Traités et arrangements auxquels un Québec souverain devrait adhérer :

Convention sur l'asile territorial, signée à Caracas le 28.03.1954, à la Dixième Conférence Interaméricaine.

Convention sur l'asile diplomatique, signée à Caracas le 28.03.1954, à la Dixième Conférence Interaméricaine.

Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28.09.1954.

Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, signé à Genève le 08.06.1977 (Protocole I).

Annexe 3

Accords relatifs aux visas

Pays d'entente	Traités	Protocoles
Allemagne	15.04.1953 (01.05.1953)	
Autriche	19.06.1956 (01.07.1956)	
Belgique	19.11.1949 (01.12.1949)	
Chine RP		24.10.1973
Danemark	14.10.1949 (15.10.1949)	
Espagne	18.12.1959 (25.01.1960)	
Finlande	09.12.1958 (01.01.1959)	
France	11.02.1946 (11.02.1946)	
	17.04.1950 (01.05.1950)	
Grèce	01.07.1957 (01.08.1957)	
	30.09.1959 (30.10.1959)	
Islande	17.10.1962 (01.11.1962)	
Israël	15.08.1955 (01.09.1955)	
Italie	10.10.1952 (09.11.1952)	
Japon	05.09.1964 (20.09.1964)	
Luxembourg	26.11.1949 (01.12.1949)	
Monaco	20.03.1952 (15.04.1952)	
Norvège	13.03.1950 (01.04.1950)	
Pays-Bas	14.12.1949 (01.01.1950)	
Portugal	24.01.1958 (15.02.1958)	
Saint-Marin	16.10.1962 (15.11.1962)	
Suède	30.06.1949 (01.07.1949)	
Suisse		14.03.1949
Turquie	21.08.1956 (21.09.1956)	
URSS		25.04.1989
Vénézuela	08.10.1959 (01.11.1959)	
Yougoslavie	19.09.1966 (01.01.1967)	

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 4

Accords relatifs à l'emploi de travailleurs agricoles saisonniers

Pays d'entente	Traités	Protocoles
Allemagne	15.04.1953 (01.05.1953)	
Autriche	19.06.1956 (01.07.1956)	
Belgique	19.11.1949 (01.12.1949)	
Chine RP		24.10.1973
Danemark	14.10.1949 (15.10.1949)	
Espagne	18.12.1959 (25.01.1960)	
Finlande	09.12.1958 (01.01.1959)	
France	11.02.1946 (11.02.1946)	

Annexe 5

Accords de sécurité sociale

Traités, protocoles d'entente et ententes en vigueur :

Pays	Traités	Protocoles	Ententes québécoises
Allemagne	14.11.1985 (01.04.1988)	14.11.1985	14.05.1987 (01.04.1988)
Australie	04.07.1988 (01.09.1989)		
Autriche	24.02.1987 (01.11.1987)	24.02.1987	
Barbade	01.02.1985 (01.01.1986)	11.02.1985	27.11.1985 (01.01.1986)
Belgique	10.05.1984 (01.01.1987)	06.11.1986	
Chypre			29.08.1990 (01.09.1991)
Danemark	12.04.1985 (01.01.1986)	12.04.1985	23.11.1987 (01.04.1988)
Dominique	14.01.1988 (01.01.1989)	14.01.1988	14.06.1988 (01.01.1989)
Espagne	10.01.1986 (01.01.1988)	10.11.1986	
États-Unis	11.03.1981 (01.08.1984)	22.05.1981	30.03.1983 (01.08.1984)
Finlande	28.10.1986 (01.02.1988)	28.10.1986	30.10.1986 (01.04.1988)
France	09.02.1979 (01.03.1981)	21.10.1980	19.07.1974 (19.07.1974)
			12.02.1979 (01.11.1981)
			11.07.1980 (01.11.1981)
			05.09.1984 (01.08.1989)
			02.06.1986 (03.09.1986)
			04.06.1986 (03.09.1986)
			23.09.1986 (03.09.1986)
			15.05.1987 (01.08.1989)
			15.05.1987 (15.08.1987)
			01.07.1987 (15.08.1987)
Grèce	07.05.1981 (01.05.1983)	18.01.1982	23.06.1981 (01.09.1983)
			17.09.1984 (01.01.1988)
Islande	25.06.1988 (01.10.1989)	25.06.1988	
Italie	17.11.1977 (01.01.1979)	17.11.1977	05.09.1975 (01.11.1975)
		27.02.1980	11.07.1979 (01.01.1979)
			26.11.1979 (01.01.1980)
Jamaïque	10.01.1983 (01.01.1984)	10.01.1983	21.06.1988 (01.01.1989)
		12.01.1984	
Luxembourg	22.05.1986 (01.04.1990)	22.05.1986	22.09.1987 (01.04.1990)
Norvège	12.11.1985 (01.01.1987)	12.11.1985	29.10.1987 (01.04.1988)
Pays-Bas	26.02.1987 (01.10.1990)	26.02.1987	
Portugal	15.12.1980 (01.05.1981)	15.12.1980	20.03.1981 (01.07.1981)

(suite de l'annexe 5)

			28.03.1990
Royaume-Uni		10.12.1959	
Sainte-Lucie	05.01.1987 (01.01.1988)	05.01.1987	16.09.1987 (01.01.1988)
Suède	10.04.1985 (01.04.1986)	10.04.1985	20.09.1986 (01.04.1988)

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Le Québec a aussi conclu, le 04.12.1979 (04.12.1979), une entente avec l'OACI faisant bénéficier du régime d'assurance-maladie les employés non ressortissants canadiens de l'OACI et les domestiques étrangers de ces employés.

Convention à laquelle un Québec souverain devrait adhérer :

Convention n° 118 concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, adoptée le 28.06.1962 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Annexe 6

Accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu

Traités et ententes en vigueur :

Pays	Traités	Entente québécoise
Allemagne	17.07.1981 (23.09.1983)	
Argentine	06.08.1949 (06.08.1949)	
Australie	21.05.1980 (29.04.1981)	
Autriche	19.12.1976 (17.02.1981)	
Bangladesh	15.02.1982 (18.01.1985)	
Barbade	22.01.1980 (22.12.1980)	
Belgique	29.05.1975 (12.08.1976)	
Brésil	04.06.1984 (23.12.1985)	
Cameroun	26.05.1982 (16.06.1988)	
Chine RP	12.05.1986 (29.12.1987)	
Chypre	02.05.1984 (03.09.1985)	
Corée	10.02.1978 (19.12.1980)	
Côte d'Ivoire	16.06.1983 (19.12.1985)	
Danemark	30.09.1955 (05.09.1956)	
Égypte	30.05.1983 (03.10.1984)	
Espagne	23.11.1976 (26.12.1980)	
États-Unis	26.09.1980 (16.08.1984)	
Finlande	28.03.1959 (29.12.1959)	
France	02.05.1975 (29.07.1976)	01.09.1987 (19.09.1988)
Guyane	15.10.1985 (04.05.1987)	
Inde	30.10.1985 (16.09.1986)	
Indonésie	16.01.1979 (23.12.1980)	
Irlande	23.11.1966 (06.12.1967)	
Israël	21.07.1975 (27.07.1976)	
Italie	17.11.1977 (24.12.1980)	
Jamaïque	30.03.1978 (02.04.1981)	
Japon	07.05.1986 (14.11.1987)	
Kenya	27.04.1983 (08.01.1987)	
Malaisie	15.10.1976 (18.12.1980)	
Malte	25.07.1986 (20.05.1987)	
Maroc	22.12.1975 (09.11.1978)	
Norvège	23.11.1966 (24.08.1967)	
Nouvelle-Zélande	13.05.1980 (29.05.1981)	

(suite de l'annexe 6)

Pakistan	24.02.1976 (15.12.1977)
Papouasie-NG	16.10.1987 (21.12.1989)
Pays-Bas	27.05.1986 (21.08.1987)
Philippines	11.03.1976 (21.12.1977)
Pologne	04.05.1987 (30.11.1989)
Rép. Dominicaine	06.08.1976 (23.09.1977)
Roumanie	20.11.1978 (29.12.1980)
Royaume-Uni	08.09.1978 (17.12.1980)
Singapour	06.03.1976 (23.09.1977)
Sri Lanka	23.06.1982 (09.06.1986)
Suède	14.10.1983 (30.10.1984)
Suisse	20.08.1976 (19.08.1977)
Thaïlande	11.04.1984 (16.07.1985)
Trinité-et-Tobago	28.09.1966 (01.03.1967)
Tunisie	10.02.1982 (04.12.1984)
URSS	13.06.1985 (20.10.1986)
Zambie	16.02.1984 (28.12.1989)

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 7

Ententes de réciprocité en matière de droits de scolarité

Algérie	12.04.1984 (01.09.1984)
Argentine	18.08.1986 (01.09.1986)
Banque africaine de développement	06.06.1986 (01.09.1986)
Bénin	06.05.1988 (01.09.1988)
Bolivie	04.07.1984 (01.09.1984)
Brésil	29.12.1986 (01.01.1986)
Burkina Faso	31.05.1984 (01.09.1984)
Burundi	13.04.1988 (01.09.1988)
Cameroun	13.05.1988 (01.09.1988)
Centrafrique	30.08.1984 (01.09.1984)
Centre international de perfectionnement professionnel et technique	21.12.1983 (01.09.1983)
Chine	23.12.1986 (01.09.1986)
Colombie	17.10.1984 (01.09.1984)
Comores	14.07.1984 (01.09.1984)
Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française	15.05.1990 (01.09.1989)
Congo	09.10.1986 (01.09.1985)
Conseil de l'Entente	03.06.1986 (01.09.1986)
Corée	10.09.1986 (01.09.1986)
Costa Rica	03.09.1984 (01.01.1985)
Côte d'Ivoire	11.05.1984 (01.09.1984)
Département de la coopération technique pour le développement Nations Unies	13.09.1988 (01.09.1989)
Djibouti	15.05.1988 (01.09.1988)
Équateur	28.08.1984 (01.09.1984)
Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population	11.09.1986 (01.09.1986)
France	08.08.1978 (08.08.1978)
Gabon	25.09.1984 (01.09.1984)
Groënland	18.05.1989 (18.05.1989)
Guinée	15.06.1984 (01.09.1984)
Haïti	27.08.1987 (27.08.1987)
Kenya	15.03.1984 (01.09.1984)
Liban	23.06.1983 (01.09.1983)
Madagascar	16.06.1986 (10.09.1986)
Mali	01.06.1988 (01.09.1988)

(suite de l'annexe 7)

Malte	05.04.1991
Maroc	19.02.1990 (01.09.1989)
Maurice	28.07.1983 (01.09.1983)
Mauritanie	24.05.1984 (01.09.1984)
Niger	04.05.1988 (01.09.1988)
Panama	25.07.1986 (01.09.1986)
Pérou	30.10.1986 (01.09.1986)
Rwanda	21.10.1983 (01.09.1983)
Sénégal	19.04.1988 (01.09.1988)
Tchad	27.02.1985 (01.09.1985)
Togo	11.01.1984 (01.09.1984)
Tunisie	25.08.1986 (01.09.1986)
Uruguay	17.02.1987 (01.01.1987)
Vénézuela	11.08.1986 (01.09.1986)
Zaïre	15.04.1988 (01.09.1988)

Annexe 8

Conventions et Recommandations pertinentes de l'OIT

Le Canada a signé la Convention et la Recommandation suivantes :

Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), adoptée le 25.06.1958 par l'Assemblée générale de l'OIT. En vigueur pour le Canada, le 26.11.1968.

Recommandation n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), adoptée le 25.06.1958 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Conventions et Recommandations auxquelles un Québec souverain pourrait adhérer :

Convention n° 97 concernant les travailleurs migrants (révisée), adoptée le 01.07.1949 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Recommandation n° 86 concernant les travailleurs migrants (révisée), adoptée le 01.07.1949 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), adoptée le 24.06.1975 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Recommandation n° 151 concernant les travailleurs migrants, adoptée le 24.06.1975 par l'Assemblée générale de l'OIT.

Annexe 9

Accords relatifs à l'emploi des personnes à charge

Traités et protocoles d'ententes en vigueur :

Pays	Traités	Protocoles d'ententes
Allemagne		15.01.1988
Australie		02.05.1979
Barbade		07.12.1978
Brésil		08.07.1987
Colombie		14.07.1983
Danemark		20.06.1984
Espagne	08.02.1990 (08.02.1990)	
États-Unis		13.04.1978/12.06.1980
Finlande	17.01.1989 (01.03.1989)	
France	24.06.1987 (01.06.1989)	
Ghana		25.06.1987
Guyane		14.06.1979
Haïti		15.10.1984
Inde		24.01.1979
Israël		09.11.1979
Jamaïque		18.09.1981
Maroc		21.12.1987
Mexique		30.10.1989
Norvège		03.12.1981
Nouvelle-Zélande		07.07.1978
Philippines		22.03.1984
Royaume Uni		03.08.1978
Suède		02.11.1981
Trinité-et-Tobago		29.03.1988

Entre parenthèses sont les dates d'entrée en vigueur.

Annexe 10

Accords relatifs à l'adoption

Protocoles d'ententes et ententes en vigueur :

Pays	Protocoles d'ententes	Ententes québécoises
Corée		07.08.1984 (01.04.1985)
El Salvador	21.09.1984	
Philippines	13.09.1982	

Entre parenthèses est la date d'entrée en vigueur.

Annexe 11

Accords relatifs à l'extradition, à l'entraide juridique en matière pénale et au transfèrement de délinquants

Traités et protocoles d'entente en vigueur :

Pays	Traités		Protocoles d'entente
	Signature	En vigueur au Canada	
Albanie	22.07.1926 (UK)	20.10.1928	
Allemagne	11.01.1977	30.09.1979	
Argentine	22.05.1889 (UK)	09.02.1894 (UK)	
Australie (EJ)	19.06.1989	14.03.1990	19.06.1989
Autriche	11.05.1967	30.08.1969	
Bahamas (EJ)	13.03.1990	10.07.1990	
Belgique	29.10.1901 (UK)	17.03.1902 (UK)	
Bolivie	22.02.1892 (UK)	04.11.1898 (UK)	
Bolivie (TD)	06.05.1980	22.05.1985	
Brésil			14.09.1979
Chili	26.01.1897 (UK)	22.08.1878 (UK)	
Chypre (TD)			11.10.1988
Colombie	27.10.1888 (UK)	16.12.1899 (UK)	
Cuba	03.10.1904 (UK)	22.05.1905 (UK)	
Danemark	30.11.1977	13.02.1979	
El Salvador	23.06.1881 (UK)	13.01.1883 (UK)	
Équateur	20.09.1880 (UK)	02.07.1886 (UK)	
Espagne	31.05.1989	15.08.1990	19.02.1889 (UK)
États-Unis	03.12.1971	22.03.1976	11.01.1988
États-Unis (TD)	02.03.1977	19.07.1978	11.01.1988
Finlande	21.06.1978	16.02.1985	
France	17.11.1988	01.12.1989	
Grèce	24.09.1910 (UK)	26.02.1912 (UK)	
Guatemala	04.07.1885 (UK)	13.12.1886 (UK)	
Haïti	07.12.1874 (UK)	21.02.1876 (UK)	
Hongrie	03.12.1873 (UK)	30.03.1874 (UK)	
Inde	06.02.1987	10.02.1987	
Islande	31.03.1873 (UK)	07.07.1873 (UK)	
Israël	10.03.1967	19.12.1969	
Italie	06.05.1981	27.06.1985	
Libéria	16.12.1892 (UK)	23.03.1894 (UK)	

(suite de l'annexe 11)

Luxembourg	24.11.1880 (UK)	15.03.1881 (UK)	
Mexique	16.03.1990	21.10.1990	02.02.1984
Mexique (EJ)	16.03.1990	21.09.1990	
Mexique (TD)	22.11.1977	29.03.1979	
Monaco	17.12.1891 (UK)	23.05.1892 (UK)	
Nicaragua	19.04.1905 (UK)	24.08.1906 (UK)	
Norvège	26.06.1873 (UK)	17.10.1873 (UK)	
Panama	25.08.1906 (UK)	26.08.1907 (UK)	
Paraguay	12.09.1908 (UK)	11.07.1911 (UK)	
Pays-Bas	26.09.1898 (UK)	14.03.1899 (UK)	
Pérou	26.13.1904 (UK)	20.05.1907 (UK)	
Pérou (TD)	22.04.1980	23.07.1980	
Philippines	07.11.1989	12.11.1990	
Portugal	17.10.1892 (UK)	19.03.1894 (UK)	
Roumanie	21.03.1893 (UK)	21.05.1894 (UK)	
Royaume-Uni (EJ)	22.06.1988	04.08.1990	
Saint-Marin	16.10.1899 (UK)	19.03.1900 (UK)	
Suède	25.02.1976	25.06.1976	
Suisse	26.11.1880 (UK)	01.07.1882 (UK)	
Tchécoslovaquie	11.11.1924/ 04.06.1926 (UK)	15.08.1928	
Thaïlande	04.03.1911 (UK)	04.11.1911 (UK)	
Thaïlande (TD)	05.01.1983	11.07.1988	
Uruguay	26.03.1884 (UK)	20.03.1885 (UK)	
Yougoslavie	06.12.1900 (UK)	13.08.1901 (UK)	

Le sigle (UK) signifie que le texte est applicable au Canada du fait qu'il a été signé par le Royaume-Uni ou est entré en vigueur pour le Royaume-Uni.

Le sigle (EJ) signifie que le texte est relatif à l'entraide juridique en matière pénale. Le sigle (TD) signifie que le texte est relatif au transfèrement des délinquants. Les autres textes portent spécifiquement sur l'extradition.

Le Canada est aussi partie à la Convention suivante :

Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, faite à Strasbourg le 21.03.1983, en vigueur pour le Canada le 01.09.1985.

(suite de l'annexe 11)

Conventions auxquels un Québec souverain pourrait adhérer :

Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, faite à New York le 26.11.1968.

Convention interaméricaine sur l'extradition, signée à Caracas le 25.02.1981.

Bibliographie sommaire

Ouvrages

BOSSUYT M., *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, Bruylant (Bruxelles) 1976.

CRÉPEAU François, *La condition du demandeur d'asile en droit comparé. Droit international, droit français, droits canadien et québécois*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 1990.

GOODWIN-GILL Guy, *International Law and the Movement of Persons between States*, Clarendon Press (Oxford) 1978.

GOODWIN-GILL Guy, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press (Oxford) 1983.

MERIBOUTE Zidane, *La codification de la succession d'États aux traités, Décolonisation, sécession, unification*, Presses Universitaires de France 1984.

NGUYEN VAN YEN Christian, *Droit de l'immigration*, «Thémis Droit», Presses Universitaires de France 1986.

O'CONNELL D. P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. II. *International Relations*, Cambridge University Press 1967.

SUDRE Frédéric, *Droit international et européen des droits de l'homme*, «Droit fondamental», Presses Universitaires de France 1989.

Articles

JACOMY-MILLETTE Annemarie, «Réflexions sur la nature juridique des ententes du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 93.

LAUTERPACHT E., *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law — Survey and Comment IV*, (1958) 7 ICLQ 514, at 523.

LAWFORD Hugh J., *The Practice Concerning Treaty Succession in the Commonwealth*, [1967] CYBIL 3.

LESTER A. P., *State Succession to Treaties in the Commonwealth*, (1963) 12 ICLQ 575.

MORIN Jacques-Yvan, «La personnalité internationale du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 163.

SAMSON André, «La pratique et les revendications du Québec en matière d'ententes internationales», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 69.

SCHAFFER Rosalie, *Succession to Treaties : South African Practice in the Light of Current Developments in International Law*, (1981) 30 ICLQ 593.

TURP Daniel, «L'arrêt Bazylo c. Collins et la nature juridique des ententes internationales du Québec», *Revue québécoise de droit international*, I, 1984, 345.

UDOKANG Okon, *Succession to Treaties in New States*, [1970] CYBIL 123.

YASSEEN Mustafa Kamil, *La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, 1978, AFDI, 59.

Documents

Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, *Au Québec pour bâtir ensemble, Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec 1990, 87 pp.

Ministère des Affaires internationales du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec 1964-1984*, Québec 1984.

Ministère des Affaires internationales du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec 1984-1989*, Québec 1989.

Ministère des Affaires internationales du Québec (Bureau des ententes internationales), *Répertoire des ententes internationales du Québec 1964-1990*, Québec 1990.

Ministère des Affaires internationales du Québec (Bureau des ententes internationales), *Ententes internationales signées par le Québec. Septembre 1990 - Novembre 1991*, Québec 1991.

Ministère des Affaires extérieures du Canada, *Répertoire des traités en vigueur pour le Canada*, Première partie : *Traités bilatéraux en vigueur*, Deuxième partie : *Traités multilatéraux en vigueur*, Listes informatisées, Ottawa 1991.

Ministère des Affaires extérieures du Canada, *List of Memoranda of Understanding (MOUS) — Bilateral and Multilateral*, Liste informatisée, Ottawa 1991.

LES DROITS DE LA PERSONNE ET DES MINORITÉS

José Woehrling

Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain

Cette étude a été présentée le 16 décembre 1991. La transcription intégrale du témoignage de José Woehrling se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 16

Introduction générale : les facteurs à prendre en considération pour définir les droits qui devraient être reconnus aux minorités linguistiques et culturelles dans la Constitution d'un Québec souverain

Le présent mémoire est destiné à présenter les divers régimes constitutionnels de protection des minorités linguistiques et culturelles susceptibles d'être mis en vigueur dans un Québec souverain. Il reviendra à la population du Québec, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus, de choisir entre ces diverses solutions. Ce choix devra cependant tenir compte de certains facteurs, dont les plus importants sont à notre avis les suivants :

a) Idéalement, les droits dont jouissent traditionnellement les minorités du Québec ne devraient pas être diminués ou abolis

Cette considération se justifie pour des raisons à la fois éthiques et politiques. Il est inutile d'insister sur les premières, qui paraissent évidentes. Quant aux secondes, il faut réaliser que le Québec provoquerait beaucoup de ressentiment au Canada anglais et ternirait son image dans l'opinion publique internationale si, en accédant à la souveraineté, il décidait de diminuer ou d'abolir les droits constitutionnels dont bénéficient traditionnellement ses minorités. Or, peu importe que les futurs changements de statut politique du Québec se fassent à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre constitutionnel actuel, les Québécois et les Canadiens devront négocier ensemble : soit avant les changements en cause, en vue de mettre en œuvre la procédure de modification constitutionnelle; soit après une éventuelle sécession unilatérale du Québec, afin de régulariser la situation et de régler les problèmes relatifs à la succession d'États. En outre, le succès d'une éventuelle sécession unilatérale du Québec dépendrait, au niveau des relations internationales, de la reconnaissance de l'indépendance québécoise par un nombre suffisamment élevé d'États tiers. L'attitude de ces derniers serait dictée en bonne partie par la pression de leur opinion publique, qui serait d'autant plus favorable au Québec que celui-ci serait vu comme faisant preuve de générosité à l'égard de ses minorités.

Ajoutons que cette première considération n'a cependant pas une portée absolue et qu'elle ne signifie pas que les droits traditionnellement reconnus aux minorités ne pourraient être qu'intégralement maintenus - voire augmentés - dans un Québec souverain. Néanmoins, toute diminution de ces droits devrait être solidement justifiée.

b) Le régime de protection des minorités mis en œuvre dans un Québec souverain devrait respecter les standards du droit international

En devenant souverain, le Québec voudra adhérer aux principales conventions internationales sur la protection des droits de la personne. Signalons d'ailleurs que le Québec a déjà ratifié, le 21 avril 1976, en tant que province canadienne, le *Pacte international relatif aux droits civils*

et politiques[1], dont l'article 27 constitue actuellement la principale garantie internationale en faveur des minorités ethniques, religieuses et linguistiques. Le gouvernement d'un Québec souverain décidera probablement d'adhérer également à d'autres conventions, qui n'ont pas encore été ratifiées par le Canada, comme la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* adoptée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)[2].

Par ailleurs, il faut souligner que les tribunaux québécois et canadiens ont pris l'habitude d'interpréter la *Charte canadienne des droits et libertés*[3] et la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*[4] à la lumière des règles du droit international, y compris de celles qui sont contenues dans certaines conventions auxquelles le Canada n'est pas partie, comme la *Convention européenne des droits de l'Homme*[5]. Il n'y a pas de raisons de penser que le comportement judiciaire serait différent à l'égard de la Constitution d'un Québec souverain. Cette attitude tient au fait que les juges perçoivent les normes internationales relatives aux droits et libertés, notamment celles qui portent sur la protection des minorités, comme un «standard minimum» qu'un État doit respecter pour pouvoir être considéré comme formant «une société libre et démocratique».

Enfin, il va sans dire que la sympathie de l'opinion publique internationale envers la cause québécoise ne pourrait que diminuer si le Québec était perçu comme ne respectant pas, à l'égard de ses minorités, les normes du droit international.

Pour toutes ces raisons, les droits garantis aux minorités dans un Québec souverain ne sauraient rester en deçà de la protection prévue par le droit international. On peut noter dès maintenant que les garanties dont bénéficie actuellement la minorité anglophone du Québec, en vertu de la Constitution canadienne, vont clairement au delà de ce standard international. Celui-ci ne deviendrait donc pertinent que s'il était jugé nécessaire de diminuer ces droits dans un Québec souverain. Par contre, les droits reconnus aux autres minorités linguistiques et culturelles par

---

1. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 107; [1976] R.T. Can. no 47 (entré en vigueur le 23 mars 1976).

2. *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le 14 décembre 1960 (entrée en vigueur le 22 mai 1962).

3. Partie I (articles 1 à 34) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, R.-U., c. 11; L.R.C. (1985), app. II, n° 44.

4. L.R.Q., c. C-12.

5. Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, mieux connue comme la *Convention européenne des droits de l'Homme*, S.T.E. no 5 (entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

la Charte canadienne et la Charte québécoise sont nettement plus limités et il ne sera pas inutile de se demander s'ils correspondent aux standards du droit international.

c) Les droits linguistiques reconnus aux minorités du Québec devraient être compatibles avec la politique destinée à préserver et à renforcer le statut de la langue française

On sait qu'à l'origine de la politique linguistique québécoise actuelle l'on trouve les rapports de deux commissions d'enquête, la *Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme (ou «Commission B.B.»)*, créée en 1963 par le gouvernement fédéral, et la *Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques (ou Commission Gendron)*, nommée en 1969 par le gouvernement québécois. Ces commissions avaient constaté deux réalités fort inquiétantes pour les Québécois francophones : d'une part, la désaffection des immigrants allophones à l'égard de l'école française et leur intégration massive à la communauté anglophone et, d'autre part, l'infériorité du français par rapport à l'anglais dans la vie économique, au Québec même. À partir de là, les deux objectifs principaux de la politique linguistique s'imposaient en quelque sorte d'eux-mêmes. Le premier sera d'amener les immigrants à fréquenter l'école française plutôt que l'école anglaise. Le deuxième consistera à rehausser le prestige de la langue française et, surtout, son utilité dans la vie économique, de façon à permettre aux francophones de travailler en français et d'inciter les non-francophones à apprendre la langue de la majorité. Ces deux objectifs n'ont jamais été remis en cause. Ils ont été poursuivis de façon systématique et cohérente par tous les gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis 1970 : le gouvernement libéral, qui a fait adopter en 1974 la *Loi sur la langue officielle* (ou «loi 22»)[6]; le gouvernement du Parti québécois, qui a fait voter en 1977 la *Charte de la langue française* (ou «loi 101»)[7]. De la loi 22 à la loi 101, les buts sont restés les mêmes; seuls les moyens et les modalités ont changé : la loi 101 est plus sévère, plus coercitive et plus «englobante» que la Loi 22[8].

Pour atteindre les objectifs de la politique linguistique québécoise, on a considéré qu'il fallait parfois limiter les droits traditionnels des anglophones. En effet, dans la mesure où les deux langues sont en situation de concurrence, on estime que, pour avantager l'une, il faut quelque peu désavantager l'autre. En outre, comme la force d'attraction, l'utilité économique et le prestige de l'anglais sont supérieurs à ceux du français, le renforcement de cette dernière langue suppose qu'on lui confère, par le biais la loi, certains «avantages comparatifs» sur sa rivale, en lui reconnaissant un rôle prépondérant - voire exclusif - dans certains domaines. Ces quelques

6. L.Q. 1974, c. 6.

7. L.R.Q., c. C-11.

8. Pour une comparaison systématique des dispositions de la loi 22 et de celles de la loi 101, voir : Jean-Claude GÉMAR, *Les trois états de la politique linguistique du Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1983.

principes sociolinguistiques constituent le fondement de la politique québécoise en matière de statut des langues.

Par conséquent, la reconnaissance de certains droits aux minorités linguistiques, notamment à la minorité anglophone, est susceptible d'entrer en conflit avec les objectifs de la politique linguistique du Québec. Si l'anglais possède un statut juridique plus ou moins comparable à celui du français, et qu'au demeurant son utilité économique et son prestige restent supérieurs, il sera fort difficile de convaincre les immigrants de s'intégrer à la communauté francophone. Au contraire, le statut prépondérant du français - voire son usage exclusif en certains domaines - contribuent à persuader l'immigrant qu'une telle intégration est dans son intérêt.

Pour savoir dans quelle mesure les droits linguistiques actuellement reconnus dans la Constitution du Canada devraient être conservés dans un Québec souverain, ou même faire l'objet d'un élargissement, il y a donc lieu de se demander s'ils s'opposent ou non à l'accomplissement des principaux objectifs de la politique linguistique du Québec. À cette fin, il faudra évidemment se fonder sur l'expérience des années passées. Cependant, on devra également garder à l'esprit que la situation sociolinguistique s'améliorerait probablement en faveur du français si le Québec devenait souverain. En effet, les immigrants considéreraient alors les francophones comme une véritable majorité, plutôt que comme une minorité au niveau pan-canadien, comme il en va à l'heure actuelle. Leur stratégie d'intégration et de réussite sociale s'en trouverait sans doute modifiée. Autrement dit, le prestige et l'utilité sociale du français seraient en augmentation dans un Québec souverain et, dès lors, il deviendrait moins nécessaire de restreindre le statut de l'anglais dans certains domaines. Tout cela revient à l'idée, fort répandue, qu'il serait moins risqué pour le Québec de reconnaître certains droits à ses minorités une fois devenu souverain qu'en tant que seule province majoritairement francophone d'une fédération où l'anglais domine de façon écrasante dans les neuf autres provinces.

Après avoir défini les principes qui, d'après nous, devraient être pris en considération pour la détermination d'un régime de protection des minorités linguistiques et culturelles, il faut à présent examiner les différentes catégories de droits susceptibles d'être reconnus dans la Constitution d'un Québec souverain. Nous le ferons en traitant d'abord des droits de la minorité anglophone, puis de ceux des autres minorités linguistiques et culturelles. En effet, les droits actuellement reconnus par la Constitution du Canada à la minorité anglo-québécoise (et aux minorités francophones des autres provinces, ou de certaines d'entre elles) sont considérablement supérieurs aux droits dont bénéficient les autres minorités, ce qui se justifie pour des raisons historiques et, dans le cas de la minorité anglophone du Québec, à cause de son importance numérique.

1. Les droits de la minorité anglophone du Québec

La *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ne contient actuellement aucune disposition destinée à reconnaître des droits linguistiques explicites à la minorité anglophone, ce qui s'explique par le fait que ces droits sont inscrits dans la Constitution fédérale. Si le Québec devenait souverain, la Constitution canadienne cessant dès lors de s'appliquer à lui, il faudrait donc se demander s'il convient de «relocaliser» les droits linguistiques de la minorité anglophone, en tout ou en partie, dans une nouvelle Constitution québécoise.

Les droits linguistiques spécifiques déjà reconnus dans la Constitution canadienne à la minorité anglophone du Québec se rangent en deux catégories : d'une part, les droits relatifs à la langue de la législation, de la réglementation et de la justice, prévus à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[9]; d'autre part, les droits en matière d'éducation, prévus à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, laquelle forme la Partie I (articles 1 à 34) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par ailleurs, une certaine «liberté linguistique» découle implicitement des libertés fondamentales et du droit à l'égalité en ce qui concerne l'usage des langues dans le domaine des relations privées, notamment en matière économique et commerciale. Enfin, les organismes représentatifs de la collectivité anglo-québécoise réclament également la reconnaissance du droit des anglophones d'être adéquatement représentés dans la fonction publique provinciale.

1.1 Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui ne s'applique qu'au Québec et à l'État central canadien, **permet** que l'anglais et le français soient utilisés, à volonté, dans les débats du Parlement fédéral et de la législature du Québec; il **permet** de la même façon que les deux langues soient utilisées, là encore à volonté, dans les procédures écrites et dans les plaidoiries orales devant les tribunaux fédéraux et les tribunaux du Québec. En outre, l'article 133 **impose** l'usage du français et de l'anglais dans la rédaction des documents parlementaires et des lois, au Québec et au niveau fédéral[10]. Par conséquent, l'article 133 garantit un certain **bilinguisme**

---

9. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3; L.R.C. (1985), app. II, n° 5. Antérieurement désignée *British North America Act, 1867*, la loi doit son nouveau titre à l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

10. L'article 133, dont il n'existe pas pour le moment de version officielle en français, dispose : *Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec. The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed*

officiel, dont il faut cependant souligner qu'il ne porte pas sur les services administratifs. En outre, des dispositions semblables ou similaires s'appliquent également au Manitoba, depuis 1870, en vertu de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*[11], et au Nouveau-Brunswick, depuis 1982, en vertu des articles 17(2) à 19(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par ailleurs, l'article 20 de la Charte, qui ne s'applique qu'à l'État central canadien et à la province du Nouveau-Brunswick, prévoit également un certain bilinguisme des services administratifs. L'Ontario a refusé en 1982 de s'assujettir aux dispositions de la Constitution en matière de bilinguisme. Cependant, on y a adopté la *Loi de 1986 sur les services en français*[12] qui est entrée en vigueur en 1988 et qui instaure une certaine mesure de bilinguisme, au profit de la langue française, dans les domaines législatif, judiciaire et administratif.

Après avoir souligné l'interprétation donnée par la Cour suprême du Canada à l'article 133 et aux dispositions équivalentes, nous rappellerons le contenu des articles de la *Charte de la langue française* qui portent sur la langue de la législation, de la justice et de l'administration. Nous proposerons ensuite quelques solutions en ce qui concerne les dispositions susceptibles d'être insérées dans une future Constitution québécoise.

1.1.1 L'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et son interprétation par la Cour suprême du Canada

La Cour suprême du Canada a donné à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à ses dispositions jumelles des interprétations divergentes, très larges dans certains cas et fort restrictives dans d'autres.

Concernant la portée de l'article 133, la question a été soulevée dans les deux affaires *Blaikie*[13] de savoir si cette disposition s'applique uniquement aux lois proprement dites ou si elle s'étend également à la législation déléguée, c'est-à-dire aux actes de nature réglementaire adoptés par une autorité gouvernementale ou administrative en application d'une loi et par autorisation de celle-ci. De même, on se demandait si l'article 133 impose le bilinguisme aux seuls tribunaux judiciaires ou si ses prescriptions s'étendent également au fonctionnement des nombreux «tribunaux administratifs» qui sont apparus postérieurement à la confédération. L'importance de la législation déléguée était loin d'être aussi grande en 1867 qu'aujourd'hui. Quant aux

---

and published in both those Languages.

11. *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 33 Vict., Canada, c. 3; L.R.C. (1985), app. II, n° 8.

12. *Loi de 1986 sur les services en français*, L.O. 1986, ch. 45. Pour plus de détails sur la politique linguistique de l'Ontario, voir : A. BRAEN, «Statut du français et droits de la minorité francophone en Ontario», (1988) 19 *Revue générale de droit* 493.

13. P.G. Québec c. *Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016 (1ère affaire Blaikie); *P.G. Québec* c. *Blaikie*, [1981] 1 R.C.S. 312 (2e affaire Blaikie).

tribunaux administratifs, ils étaient inconnus à cette époque et l'utilisation du terme «Court» dans le texte anglais (qui est le seul officiel) semble clairement les exclure, puisqu'il désigne uniquement les tribunaux judiciaires proprement dits. Cependant, la Cour suprême, suivant en cela la Cour supérieure[14] et la Cour d'appel du Québec[15], a décidé que l'article 133 devait s'étendre à la législation déléguée et s'appliquer aux tribunaux administratifs. Pour justifier cette conclusion, elle a fait appel au principe en vertu duquel il convient de donner une interprétation «large et généreuse», donc évolutive, au texte constitutionnel. En fait, l'interprétation retenue dans la première affaire *Blaikie* était sans doute trop extensive, puisque, dans la deuxième affaire *Blaikie*, la Cour suprême a quelque peu limité l'étendue du bilinguisme obligatoire de la législation déléguée en venant préciser que l'article 133 ne s'applique qu'aux règlements adoptés par le gouvernement lui-même, par un groupe de ministres ou par un ministre, ainsi qu'aux règlements des organismes administratifs dont l'entrée en vigueur est sujette à l'approbation du gouvernement, d'un groupe de ministres ou d'un ministre. Par contre, l'article 133 ne s'applique pas aux règlements municipaux ni à ceux des organismes scolaires, pas plus qu'aux simples règles ou directives de régie interne. Quant aux «tribunaux administratifs», la Cour a précisé que l'article 133 visait ceux qui ont le pouvoir de rendre la justice.

Par ailleurs, toujours dans cette même veine large et libérale, la Cour suprême a également statué, dans les affaires *Blaikie*, que, même s'il n'en était pas question dans l'article 133, les «règles de pratique» des tribunaux visés par cette disposition devaient être adoptées en anglais et en français. De plus, bien que l'article 133 n'impose expressément que l'impression et la publication des lois dans les deux langues, la Cour en est venue à la conclusion qu'il exige implicitement l'adoption simultanée des projets de loi en français et en anglais.

Cependant, bien que les affaires *Blaikie* ait donné lieu, de façon générale, à une interprétation large et libérale de l'article 133, on y trouve également l'amorce d'une approche plus restrictive en ce qui concerne certains aspects du bilinguisme judiciaire. En effet, dans la première affaire *Blaikie*, en *obiter*, la Cour suprême a interprété l'article 133 comme signifiant que le droit de choisir entre l'anglais et le français appartient non seulement aux parties, aux témoins et à leurs avocats, mais également aux officiers de justice et aux juges. Ces derniers ne sont donc pas tenus de respecter le choix linguistique des justiciables et peuvent s'adresser à ces derniers et leur répondre dans l'autre langue. En outre, il n'est pas nécessaire que les documents émanant des tribunaux ou émis sous leur autorité, y compris les jugements et ordonnances, soient rédigés dans la langue choisie par le justiciable. Ainsi, un juge d'un tribunal du Québec pourra rendre jugement en anglais seulement, même si toutes les parties et leurs avocats ont choisi de plaider en français (et inversement).

Cette tendance jurisprudentielle restrictive a été confirmée dans diverses décisions subséquentes, dans lesquelles la Cour suprême du Canada a été amenée une nouvelle fois à interpréter la

14. *Blaikie* c. *P.G. Québec*, [1978] C.S. 37.

15. *P.G. Québec* c. *Blaikie*, [1978] C.A. 351.

portée, en matière judiciaire, de l'article 133[16], ainsi que celle de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur Manitoba*[17] et de l'article 19(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui s'applique au Nouveau-Brunswick[18].

Dans les affaires *MacDonald*[19] et *Bilodeau*[20], la Cour suprême a statué que le droit du justiciable de choisir — entre l'anglais et le français — la langue dans laquelle il veut plaider devant les tribunaux, n'entraîne pas qu'une sommation émise contre lui doive être rédigée dans la langue de son choix, ou être bilingue, ou même être assortie d'une traduction.

Dans ces deux affaires, la Cour a notamment justifié sa solution par les termes explicites des articles 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, lesquels, il est vrai, confèrent le libre choix entre l'anglais et le français, non seulement aux justiciables qui plaident devant les tribunaux, mais également au personnel judiciaire et aux fonctionnaires des tribunaux. On peut cependant souligner l'opinion dissidente de Madame la juge Wilson dans l'affaire *MacDonald*[21], selon laquelle le droit conféré à un justiciable d'utiliser sa propre langue au cours des procédures judiciaires impose une obligation correspondante à l'État de respecter ce droit et d'y donner suite. Pour remplir cette obligation, l'État doit traiter avec le justiciable dans la langue que celui-ci comprend. Une telle interprétation paraît plus conforme à la **finalité** du droit garanti, dans la mesure où elle permet une véritable communication, plutôt qu'une simple expression qui risque de rester sans réponse.

Dans l'affaire *Société des Acadiens*[22], une majorité de la Cour a décidé que le même droit du justiciable ne lui donne pas le droit d'être compris par le tribunal auquel il s'adresse[23]. Les juges majoritaires ont notamment justifié cette solution surprenante en soulignant que les droits linguistiques enchâssés dans la Charte sont fondés sur un «compromis politique» et que les

16. *MacDonald* c. *Ville de Montréal*, [1986] 1 R.C.S. 460.

17. *Bilodeau* c. *P.G Manitoba*, [1986] 1 R.C.S. 449.

18. *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* c. *Association of Parents*, [1986] 1 R.C.S. 549.

19. Précitée, note 16.

20. Précitée, note 17.

21. Précitée, note 16, 504 et suiv.

22. Précité, note 18.

23. Le Juge en chef Dickson et Madame la juge Wilson sont dissidents dans cette affaire; ils considèrent que le droit du justiciable d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux et dans tous les actes de procédure qui en découlent, lui donne aussi le droit d'être compris par le tribunal devant lequel il s'exprime.

tribunaux doivent hésiter à servir d'instrument de changement dans ce domaine. Ils ont cependant considéré que le droit à un procès équitable, qui en plus d'être garanti par la Charte découle de la common law, inclut le droit des parties, quelque soit leur langue, de comprendre ce qui se passe dans le prétoire et d'y être comprises (par le biais d'un interprète). Ce droit bénéficie par conséquent également aux justiciables qui ne parlent ni le français, ni l'anglais[24].

L'arrêt *Société des Acadiens* signifie donc que les dispositions constitutionnelles qui permettent aux justiciables de s'adresser au tribunal en français ou en anglais ne leur donnent pas le droit d'être directement compris par les membres du tribunal et n'obligent pas ceux-ci à être bilingues. Au Québec, cette décision n'entraîne pas d'inconvénients pour les anglophones, dans la mesure où pratiquement tous les juges comprennent les deux langues. Par contre, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, il ne semble pas y avoir suffisamment de juges qui comprennent la langue française, si bien que les droits des francophones dans ces deux provinces risquent de rester largement illusoires. Autrement dit, l'interprétation restrictive donnée par la Cour suprême au droit du justiciable de choisir l'anglais ou le français entraîne des conséquences différentes selon que l'on est au Québec ou dans l'une des deux provinces anglophones où existe ce même droit.

On constate donc que la Cour suprême du Canada a interprété l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d'une façon qui, en matière législative, le fait aller au-delà de ce qui était voulu par les Pères de la Confédération, et, en matière judiciaire, lui enlève une grande partie de son utilité réelle. Par conséquent, si l'on décidait d'insérer dans une future Constitution québécoise une disposition similaire, il faudrait la rédiger de façon qu'elle ne puisse recevoir le même genre d'interprétation peu cohérente.

Pour terminer cette brève analyse de l'interprétation donnée par les tribunaux à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mentionnons encore que la Cour suprême a jugé que cette disposition, même si elle autorise les membres du Parlement fédéral et de la législature du Québec à s'exprimer en anglais ou en français, n'exige pas pour autant la mise en place d'un service d'interprètes[25].

1.1.2 Les dispositions de la Charte de la langue française relatives à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration

L'idée qui avait prévalu lors de l'adoption de la *Charte de la langue française* était de faire du français la langue principale - ou parfois la seule langue - de la législation, de la justice et de l'administration publique, afin d'amener les anglophones et les immigrants à apprendre et à parler la langue française. Pour atteindre ce but, on avait restreint - sans le supprimer complètement - le bilinguisme qui existait traditionnellement dans les institutions publiques

24. Précité, note 18, 578 (juge Beetz).

25. *MacDonald* c. *Ville de Montréal*, précité, note 16, 486.

québécoises. Ainsi, la loi 101 prévoyait que les lois et les règlements ne seraient plus adoptés qu'en français, l'administration fournissant une traduction anglaise non officielle. En matière judiciaire, la loi prévoyait que les pièces de procédure expédiées par les avocats ou émanant des tribunaux et des organismes judiciaires ou quasi-judiciaires devaient être rédigées en français, sauf si la personne physique à laquelle elles étaient destinées consentait expressément à ce qu'elles soient rédigées dans une autre langue; quant aux personnes morales, elles ne pouvaient plaider en anglais que si toutes les parties à l'instance y consentaient. Enfin, la loi prévoyait également que les jugements rendus au Québec devaient être rédigés en français ou être accompagnés d'une version française dûment authentifiée et que seule la version française du jugement serait officielle[26].

Ces dispositions, qui formaient le Chapitre III de la *Charte de la langue française*, ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour suprême du Canada en 1979, dans la première affaire *Blaikie*[27], comme allant à l'encontre de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Les parties encore en vigueur de la loi 101, pour ce qui est de la langue des institutions publiques, concernent l'Administration et forment le Chapitre IV. Sur le plan interne, les rapports des ministères et des organismes qui en dépendent se font en français seulement. Sur le plan externe, l'Administration s'adresse aux personnes morales en français uniquement, mais **peut** s'adresser aux personnes physiques à la fois en français et dans une autre langue. Pour être nommé ou promu à une fonction dans l'Administration, il faut avoir une connaissance du français appropriée à cette fonction. Les organismes municipaux, les services sociaux et les services de santé qui fournissent leurs services à des personnes qui sont en majorité d'une langue autre que le français, et qui sont reconnus comme tels par l'Office de la langue française, **doivent** fournir leurs services en français et **peuvent** également les fournir dans la langue qui est celle de la majorité de leur clientèle, notamment l'anglais. En outre, ils **peuvent** utiliser cette autre langue, à côté du français, dans leur dénomination ainsi que dans l'affichage, les communications internes et les communications entre eux. Il faut souligner que, dans la mesure où ces dispositions **permettent** aux organismes en cause d'utiliser l'anglais (ou une autre langue) **sans les y obliger**, il n'en résulte **aucun droit** pour les individus qui bénéficient de leurs services d'obtenir ceux-ci dans une langue autre que le français.

Par ailleurs, la législature du Québec a modifié en 1986 la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* pour prévoir que «[t]oute personne d'expression anglaise a le **droit** de recevoir

26. Par contre, le droit de s'exprimer en anglais dans les débats de l'Assemblée nationale n'a pas été restreint par la *Charte de la langue française*. Il y a également lieu de souligner que, dans tous les cas où la loi 101 n'impose pas *expressément* l'usage *exclusif* de la langue française, il faut appliquer son article 89, qui énonce : «Dans les cas où la présente loi n'exige pas l'usage exclusif de la langue officielle, on peut continuer à employer à la fois la langue officielle et une autre langue».

27. Précitée, note 13.

en langue anglaise des services de santé et des services sociaux» (nous soulignons) dans les établissements désignés à cette fin par le gouvernement, parmi ceux qui sont reconnus par l'Office de la langue française comme fournissant leurs services à des personnes en majorité d'expression anglaise[28]. Les établissement ainsi désignés **doivent** par conséquent fournir leurs services dans les deux langues.

Pour les fins de la comparaison, mentionnons que l'article 20(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que le public a droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec les administrations fédérales, au siège de celles-ci, ainsi que là où, selon le cas, «l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante», ou «se justifie par la vocation du bureau». L'article 20(2), qui s'applique au Nouveau-Brunswick, ne pose pas les mêmes exigences concernant l'usage des deux langues officielles pour les communications avec l'administration provinciale, puisqu'il dispose que «[l]e public a, au Nouveau-Brunswick, droit à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services».

1.1.3 Les droits relatifs à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration susceptibles d'être reconnus dans un Québec souverain

Plusieurs attitudes sont en théorie possibles, principalement les trois suivantes : a) l'insertion dans la Constitution d'un Québec souverain de dispositions ayant la même portée que celles qui sont actuellement contenues dans la Constitution du Canada; b) la remise en vigueur des dispositions du Chapitre III de la *Charte de la langue française* qui ont été invalidées en 1979 par la Cour suprême du Canada; c) une solution intermédiaire entre les deux précédentes. En appliquant les différents critères que nous avons définis dans l'Introduction de cette étude, nous explorerons succinctement ces diverses possibilités.

1.1.3.1 La langue de la législation et de la réglementation

L'insertion dans la Constitution d'un Québec souverain d'une disposition ayant la même portée que l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* présenterait l'avantage de maintenir des droits dont la minorité anglophone du Québec bénéficie depuis fort longtemps. En outre, le fait qu'un Québec souverain conserve le bilinguisme législatif et réglementaire actuel constituerait probablement une incitation pour le Canada anglais à en faire autant, au niveau fédéral et dans les provinces où un tel régime existe. Or, dans la mesure où l'accession du Québec à la souveraineté s'accompagnerait probablement d'une association économique et d'une union monétaire avec le reste du Canada, il serait bénéfique pour les Québécois que les lois et les textes réglementaires canadiens continuent d'être adoptés et de faire foi en anglais et en français.

---

28. *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.Q. 1986, c. 106.

Il va sans dire que le maintien du bilinguisme des lois et des règlements au niveau fédéral et dans certaines provinces anglophones serait encore beaucoup plus souhaitable pour les minorités francophones hors Québec. Par ailleurs, dans la mesure où le bilinguisme législatif et réglementaire est déjà en vigueur au Québec depuis longtemps, son maintien n'entraînerait ni complications nouvelles, ni coûts supplémentaires.

Toutefois, comme on l'a mentionné précédemment, il n'est pas impossible de considérer que le bilinguisme des lois et des règlements entre en conflit avec l'efficacité de la politique linguistique québécoise. En effet, un tel bilinguisme place le français et l'anglais sur le même pied, alors qu'il est nécessaire de rehausser le prestige et l'utilité sociale de la langue française par rapport à la langue anglaise. L'unilinguisme aurait donc ici une valeur symbolique et constituerait un «message» destiné à convaincre les non-francophones qu'ils doivent apprendre le français pour s'intégrer au groupe majoritaire. On peut cependant penser que le Québec, une fois souverain, aurait la possibilité d'utiliser de nombreux autres symboles nationaux, dont il ne dispose pas en tant que province canadienne, et que le symbolisme associé au bilinguisme ou, au contraire, à l'unilinguisme législatif et réglementaire serait par conséquent fort relativisé.

Soulignons également que le maintien du bilinguisme législatif et réglementaire actuel n'empêcherait pas de conserver au français le statut de **seule** langue officielle. D'ailleurs, l'article 1 de la *Charte de la langue française*, qui dispose que «[le] français est la langue officielle du Québec», est toujours en vigueur. Pour souligner davantage ce statut, le législateur québécois pourrait donner préséance au texte français des lois. C'est d'ailleurs ce qu'il a déjà tenté de faire, en énonçant à l'article 40.1 de la *Loi d'interprétation*[29] qu'«[e]n cas de divergence entre les textes français et anglais, le texte français prévaut». Cependant, cette disposition est actuellement inconstitutionnelle, la Cour suprême ayant jugé invalide une disposition manitobaine similaire[30]. Une telle préséance pourrait en revanche être reconnue au français dans la Constitution d'un Québec souverain.

Par ailleurs, si l'on voulait revenir à la solution que prévoyaient les articles 7 à 10 de la *Charte de la langue française*, c'est-à-dire la publication d'une simple traduction anglaise des lois et des règlements, seul le texte français étant officiel, on pourrait notamment trouver des précédents en droit comparé, notamment dans la Constitution du canton bilingue de Fribourg et dans les lois linguistiques du canton trilingue des Grisons, en Suisse.

La Constitution du canton de Fribourg énonce à son article 12 que, si les lois, décrets et arrêtés doivent être publiés dans les langues française et allemande, «le texte français est déclaré être le texte original». Le rapprochement entre la situation du Québec et celle du canton de Fribourg nous semble particulièrement approprié dans la mesure où il existe entre elles des similitudes sociolinguistiques frappantes. En effet, la majorité de langue française du canton fait

29. L.R.Q. c. I-16.

30. *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, 777-778.

simultanément partie de la minorité linguistique sur le plan fédéral. Alors que les francophones représentent les deux tiers de la population dans le canton et la ville de Fribourg, ils ne forment que 20% de la population au niveau de la Suisse toute entière. Inversement, les germanophones représentent 70% de la population suisse, tout en formant le tiers de la population fribourgeoise. Les auteurs suisses semblent généralement expliquer la primauté conférée à la langue française, par rapport à l'allemand, par le fait que les francophones du canton de Fribourg, tout majoritaires qu'ils soient au niveau local, se sentent en situation de faiblesse à cause de leur situation minoritaire au niveau de la fédération et, par conséquent, s'estiment menacés par la germanisation[31].

L'article 46 de la Constitution du canton des Grisons prévoit que «Les trois langues du canton [l'allemand, l'italien et le romanche] sont garanties comme langues nationales». Cependant, seul le texte allemand fait foi[32]. Soulignons que les locuteurs du romanche constituent 22% de la population cantonale et les italophones 13,5%, les germanophones en formant le reste.

Pour ce qui est des normes du droit international applicables dans ce domaine, elles seront examinées dans la deuxième partie de ce mémoire, consacré aux droits susceptibles d'être reconnus aux minorités autres que la minorité anglophone.

1.1.3.2 La langue de la justice

Comme on l'a constaté précédemment, l'interprétation que la Cour suprême a donnée à l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en matière de bilinguisme judiciaire n'est guère satisfaisante, ni pour la majorité francophone, ni pour la minorité anglophone. Il ne serait donc pas approprié de conserver, dans un Québec souverain, le droit canadien actuel en ce domaine.

La solution la plus généreuse pour la minorité anglophone consisterait à maintenir le droit actuel de tout justiciable - qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale - d'utiliser l'anglais ou le français dans les procédures et plaidoiries écrites et orales, tout en y **ajoutant** le droit d'être **compris** par le tribunal dans la langue choisie, ainsi que le droit de recevoir, dans cette même

---

31. Sur la politique linguistique de Fribourg, voir : Claudine BROHY, «L'histoire de la politique linguistique de Fribourg (Suisse)», dans PUPIER, Paul et WOEHRLING, José (dir.), *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, pp. 375-385. De façon plus générale, sur le droit linguistique suisse, voir : Ernest WEIBEL, «Les cantons bilingues en Suisse», dans le même ouvrage, pp. 351-373; Joseph VOYAME, «Le statut des langues en Suisse», dans le même ouvrage, pp. 343-350; François DESSEMONTET, *Le droit des langues en Suisse*, Québec, Éditeur officiel, 1984 (Documentation du Conseil de la langue française); Kenneth D. MCRAE, *Switzerland : Example of Cultural Coexistence*, Toronto, The Canadian Institute of International Affairs, 1964.

32. *Ordonnance sur la publication d'un nouveau recueil grison et la poursuite du recueil officiel* du 28 mai 1975, B.R. 180.00, art. 1.

langue, les pièces de procédure et ordonnances émanant du tribunal, y compris les jugements. Évidemment, étant donné que les diverses parties ne choisiraient pas nécessairement la même langue, cela supposerait dans beaucoup de cas que ces pièces et ordonnances soient émises dans les deux langues. Un tel système entraînerait également l'obligation pour les juges (ou, du moins, pour une certaine proportion d'entre eux) d'être bilingues, afin de pouvoir s'ajuster au choix linguistique opéré par les justiciables. Par ailleurs, sans qu'il s'agisse d'une obligation juridique, il serait en pratique nécessaire pour les avocats de comprendre les deux langues.

Une autre solution, moins généreuse pour la minorité anglophone, serait la remise en vigueur des articles 11 à 13 de la *Charte de la langue française*, invalidés par la Cour suprême dans la première affaire *Blaikie*. Comme on l'a vu précédemment, cela signifierait que les procédures écrites émanant des tribunaux ou expédiées par les avocats **doivent** être en français et **peuvent** être rédigées en anglais, si la personne physique à laquelle elles sont destinées y consent expressément. Quant aux personnes morales, elles ne pourraient plaider en anglais que si toutes les parties à l'instance y consentaient. Enfin, les jugements rendus au Québec devraient être rédigés en français ou être accompagnés d'une version française dûment authentifiée, seule la version française du jugement étant officielle.

Plusieurs solutions intermédiaires entre les deux précédentes peuvent être imaginées, comme de conférer aux seules personnes **physiques** le droit de s'adresser en anglais ou en français aux tribunaux et de recevoir, dans la langue ainsi choisie, ou dans les deux langues, les ordonnances et pièces de procédure émises par ces derniers, y compris les jugements. Une autre possibilité, plus restrictive, serait de ne reconnaître un tel droit aux personnes physiques qu'en matière pénale et criminelle, et de remettre en vigueur, en matière civile, les dispositions de la *Charte de la langue française*.

Enfin, quelle que soit la solution choisie, les droits relatifs à l'usage de la langue anglaise en matière judiciaire pourraient être «territorialisés», c'est-à-dire ne s'appliquer que devant les tribunaux situés sur les parties du territoire québécois où la minorité anglaise forme un pourcentage donné de la population. Il s'agirait là d'une solution analogue à celle qui existe dans certains cantons suisses et en Belgique, pour la région de Bruxelles-Capitale[33].

Pour ce qui est du pourcentage de la population minoritaire qui justifie l'existence du bilinguisme judiciaire, l'examen du droit comparé montre que les solutions sont fort variables. Ainsi, à Bruxelles-Capitale, qui compte environ 85% de francophones et 15% de néérlandophones, la procédure judiciaire peut être indifféremment menée en français ou en néérlandais, au choix des

33. Sur le droit linguistique suisse, voir les ouvrages mentionnés *supra*, note 31. Sur le droit linguistique belge, voir : Xavier DELGRANGE, «Le principe d'égalité et de non discrimination face au fédéralisme en Belgique», dans : Pierre Patenaude (dir.), *Québec-Communauté française de Belgique : Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral* (Actes du colloque tenu le 22 mars 1991 - Faculté de droit, Université de Sherbrooke), Montréal, Wilson et Lafleur, 1991, pp. 169-203.

parties[34]. En Suisse, le Tribunal fédéral (qui joue le rôle de Cour constitutionnelle)[35] a décidé, dans une affaire concernant le canton bilingue de Fribourg, que les germanophones ne pouvaient réclamer le droit d'être entendus dans leur propre langue par les tribunaux cantonaux que dans les districts où la minorité de langue allemande constitue au-moins 30% de la population[36].

Le choix entre ces diverses solutions devra se faire en fonction des critères mentionnés dans l'Introduction, c'est-à-dire principalement la nécessité de respecter autant que possible les droits historiques de la minorité anglophone et celle de tenir compte des objectifs de la politique linguistique destinée à préserver et à renforcer le statut du français[37].

---

34. Loi du 15 juin 1935, art. 4.

35. Le Tribunal fédéral, dont le siège est à Lausanne, possède une compétence étendue, à la fois de première instance et en appel des tribunaux cantonaux. Ses juges sont élus par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire le Parlement central, dont les deux chambres sont le Conseil national et le Conseil des États. Lors de cette désignation, l'Assemblée doit avoir égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées (article 107 de la Constitution fédérale). Le Tribunal fédéral joue en Suisse le rôle de cour constitutionnelle de dernier ressort pour les lois cantonales. À souligner qu'il n'existe pas de contrôle judiciaire de la constitutionnalité à l'égard des lois fédérales. L'existence d'un système référendaire avec initiative populaire pallie d'une certaine façon cette carence. Les décisions du Tribunal fédéral suisse sont publiées dans celle des trois langues officielles dans laquelle elles ont été rendues. Elles sont cependant précédées d'un sommaire trilingue.

36. B*runner* c. *Tiefnig et Président du Tribunal de la Sarine*; arrêts du Tribunal fédéral suisse,1980, volume 106, 1ère partie, pp. 299 et suiv.; voir également la décision du Tribunal fédéral du 7 mai 1982 : *Époux Giovanoli* c. *Skilifte Bivio A.G. et Commission du Tribunal du district d'Albula*, (1982) 9 *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, pp. 317 et suiv.

37. Dans un article où il examine le contenu éventuel d'une nouvelle Constitution québécoise, le Professeur Jacques-Yvan Morin s'exprime comme suit sur cette question : «Les droits de la minorité anglophone du Québec, particulièrement pour tout ce qui touche la comparution devant les tribunaux, les débats de l'Assemblée nationale, l'école, les institutions sociales et les services publics devraient faire l'objet de garanties constitutionnelles conformes à la *Charte de la langue française*. Le droit des citoyens anglophones de recourir à leur langue devant les tribunaux et devant les autorités administratives, dans leurs propres affaires, et de recevoir leur courrier officiel rédigé dans cette langue pourrait figurer dans la Loi fondamentale [...]. De même, le droit de s'exprimer en anglais dans les débats de la Chambre, qui n'a pas été restreint par la *Charte de la langue française*, pourrait être inscrit dans la Constitution; voir : Jacques-Yvan MORIN, «Pour une nouvelle Constitution du Québec», (1985) 30 *Revue de Droit de McGill* 171, 200.

1.1.3.3 La langue de l'Administration

Comme on l'a vu auparavant, la Constitution canadienne ne confère actuellement à la minorité anglophone du Québec aucun droit linguistique dans ses rapports avec l'Administration québécoise, étant donné que l'article 20 de la Charte canadienne, qui régit cette question, ne s'applique qu'à l'État central et à la seule province du Nouveau-Brunswick.

On a également noté que, dans l'ordre juridique québécois actuel, les seuls droits reconnus aux anglophones en matière de services publics découlent de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, qui prévoit en leur faveur le *droit* de recevoir de tels services en langue anglaise dans les établissements désignés par le gouvernement. Quant à la *Charte de la langue française*, elle prévoit que l'Administration **peut** s'adresser aux personnes physiques à la fois en français et dans une autre langue, et que les organismes municipaux, les services sociaux et les services de santé qui fournissent leurs services à des personnes qui sont en majorité d'une langue autre que le français **peuvent** les fournir dans cette langue, en plus de **devoir** les fournir en français. On a déjà souligné que, dans la mesure où ces dispositions permettent aux organismes en cause d'utiliser l'anglais (ou une autre langue) sans les y obliger, il n'en résulte **aucun droit** pour les individus qui bénéficient de leurs services d'obtenir ceux-ci dans une langue autre que le français.

Dans un Québec souverain, la solution la plus généreuse pour la minorité anglophone consisterait à lui reconnaître des garanties analogues à celles qui sont actuellement prévues par l'article 20(2) de la Charte canadienne au profit de la minorité francophone du Nouveau-Brunswick, c'est-à-dire le droit «à l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement ou pour en recevoir les services». Évidemment, un tel système exigerait, soit que les fonctionnaires et autres agents publics qui entrent en contact avec les administrés soient bilingues, soit que l'on mette en place, dans la fonction publique, deux «rôles» linguistiques, comme c'est le cas en Belgique.

Comme en matière judiciaire, un tel droit pourrait être «territorialisé», c'est-à-dire n'être reconnu que dans les régions où la minorité constitue un certain pourcentage de la population. C'est la solution qui a été adoptée dans certains cantons suisses et en Belgique, pour la région de Bruxelles-Capitale, ainsi que pour certaines communes, dites «à facilités», qui sont situées sur la frontière entre la région francophone et la région néérlandophone.

Un système de bilinguisme administratif plus restreint consisterait à limiter celui-ci à certains services publics seulement, comme c'est d'ailleurs le cas à l'heure actuelle. Tout en maintenant en vigueur les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* qui garantissent le droit des anglophones de recevoir ces services dans leur langue à l'intérieur de certains établissements, il serait possible de modifier les dispositions pertinentes de la *Charte de la langue française* afin de prévoir que les organismes municipaux qui fournissent leurs services à des personnes qui sont en majorité d'expression anglaise ont **l'obligation** (plutôt que la simple faculté) de les fournir à la fois en anglais et en français. Une solution encore plus favorable à

la minorité serait de prévoir la même obligation pour les organismes dont la clientèle anglophone, sans être majoritaire, constitue un pourcentage significatif de la clientèle totale. De telles dispositions pourraient être adoptées dans une loi ordinaire, mais il va de soi que la minorité anglophone serait davantage rassurée si elles étaient «enchâssées» dans une future constitution québécoise[38].

1.2 Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de l'éducation

Après avoir rappelé les dispositions respectives de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte de la langue française* dans le domaine de l'éducation, on examinera les droits susceptibles d'être reconnus en cette matière par la Constitution d'un Québec souverain.

1.2.1 L'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés

Les deux premiers paragraphes de l'article 23 sont destinés à établir les critères d'admissibilité aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité, alors que le troisième précise la portée de ceux-ci.

Un premier critère, contenu à l'alinéa 23(1)(a), a pour effet d'accorder ce droit à tous les citoyens canadiens dont la «première langue apprise et encore comprise» est l'anglais ou le français, selon le cas. Cette disposition est parfois appelée «clause universelle» dans la mesure où elle bénéficie aux personnes venant du monde entier, une fois qu'elles ont acquis la citoyenneté canadienne. La clause universelle s'applique déjà aux neuf provinces anglophones, mais n'entrera en vigueur pour le Québec qu'après autorisation de son assemblée législative ou de son gouvernement[39]. Cette particularité résulte d'une tentative infructueuse du gouvernement fédéral de l'époque de satisfaire, au moins partiellement, les griefs du gouvernement québécois contre le projet de «rapatriement» de la Constitution.

Le deuxième critère d'admissibilité, contenu à l'alinéa 23(1)(b), souvent appelé «clause Canada», consiste à reconnaître le droit à l'éducation dans la langue de la minorité (donc, à l'éducation en anglais au Québec) aux enfants dont l'un des deux parents a reçu son éducation primaire dans cette langue **au Canada**. Cette disposition permet donc aux Canadiens des autres provinces qui s'établissent au Québec d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglaise. C'est dans cette mesure que l'article 23 de la Charte canadienne entrait en conflit avec l'article 73 de la *Charte de la langue française* (la «clause Québec»), qui réservait aux parents ayant reçu l'enseignement primaire en anglais **au Québec**, le droit d'envoyer leurs enfants à l'école publique anglophone.

---

38. Le Professeur Jacques-Yvan Morin estime que l'on pourrait consacrer dans une future Constitution québécoise le droit des anglophones à certaines institutions publiques autonomes, comme les hôpitaux, là où le nombre le justifie : *loc. cit.*, note 37, 201.

39. *Loi constitutionnelle de 1982*, précitée, note 3, art. 59.

Enfin, l'article 23(2) prévoit que les citoyens canadiens dont un enfant «a reçu ou reçoit» son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada, ont le droit de faire instruire dans cette langue tous leurs autres enfants. Cette disposition doit faire en sorte que tous les enfants d'une même famille puissent recevoir l'instruction dans la même langue, si leurs parents le désirent (critère de «l'unité linguistique» des familles). De ce point de vue, elle est inspirée de l'article 73 de la *Charte de la langue française*[40]. Cependant, alors que les alinéas 73(c) et (d) de celle-ci ont un caractère transitoire, le paragraphe 23(2) de la Charte constitutionnelle est d'application permanente. En outre, l'usage de l'indicatif présent «reçoit» dans cette disposition pourrait avoir des conséquences inattendues et fâcheuses pour le Québec. En effet, en interprétant l'article 23(2) à la lettre, on pourrait par exemple considérer qu'il permet à un immigrant naturalisé, quelle que soit sa langue maternelle ou sa langue d'usage, d'envoyer de façon provisoire l'un de ses enfants à l'école dans une des provinces anglaises (ou, au Québec, à l'école anglaise privée, laquelle est exclue de l'application de la *Charte de la langue française*) pour obtenir simultanément le droit d'envoyer tous ses enfants, de façon permanente, à l'école publique anglaise du Québec. Il est vrai que les tribunaux pourraient sans doute refuser d'adopter une interprétation aussi large de l'article 23(2) en s'appuyant sur l'intention du Constituant, qui ne semble pas avoir été de permettre qu'on obtienne par le biais de cette disposition des résultats qui iraient à l'encontre de l'esprit de la «clause Canada» de l'alinéa 23(1)b).

Concernant le contenu et la portée des droits garantis en matière d'instruction dans la langue de la minorité, l'article 23(3) de la Charte canadienne énonce :

(3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province:

a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;

b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

Cette disposition soulève de multiples problèmes, que la Cour suprême n'a fait que commencer à élucider. Dans l'arrêt *Mahé*[41], elle a jugé que l'article 23 garantit des droits dont le contenu varie en fonction du nombre des enfants de la minorité : au minimum, le droit pour les parents

40. L'article 23(2) s'explique également par le désir d'assurer la mobilité des Canadiens, en leur permettant, s'ils changent de domicile, de continuer à donner à leur enfants l'éducation dans la langue dans laquelle ceux-ci, ou leurs frères ou sœurs, ont commencé de la recevoir.

41. *Mahé* c. *Alberta*, [1990] 1 R.C.S. 342.

de faire instruire leurs enfants dans leur langue; au mieux, le droit à la création d'un conseil scolaire distinct et autonome, contrôlé par la minorité. Un degré intermédiaire pourra consister en la représentation des parents minoritaires au sein d'un conseil scolaire de la majorité. Dans ce dernier cas, la loi provinciale devra accorder aux représentants de la minorité le pouvoir exclusif de prendre des décisions quant à l'affectation des sommes prévues pour l'instruction dans la langue de la minorité, la désignation des administrateurs scolaires, l'établissement du programme, le recrutement du personnel, etc. La Cour a ajouté, dans l'arrêt *Mahé*, que l'enseignement offert à la minorité doit être de **même qualité** que celui dont bénéficie la majorité.

Concernant l'appréciation des conditions relatives au «nombre suffisant» des enfants minoritaires, prévues à l'article 23(3), la Cour suprême a refusé, dans l'affaire *Mahé*, de donner des indications trop précises. Elle a cependant affirmé qu'il fallait se baser sur une évaluation tenant compte à la fois du nombre d'enfants susceptibles d'être **immédiatement** inscrits à l'enseignement dans la langue de la minorité et du nombre de ceux qui pourraient exercer ce droit **potentiellement**, après une campagne de publicité et certains efforts de recrutement. Par ailleurs, la Cour a souligné que les tribunaux devraient également tenir compte d'autres facteurs pour appliquer le critère du «nombre suffisant», comme les exigences pédagogiques et les coûts financiers des services scolaires réclamés par la minorité.

1.2.2 Les dispositions de la Charte de la langue française relatives à la langue de l'éducation

Dans le domaine de l'enseignement, l'objectif de la *Charte de la langue française* est d'amener les immigrants (et les francophones eux-mêmes) à envoyer leurs enfants à l'école française, l'accès à l'école publique anglaise étant réservé aux enfants de la minorité anglophone du Québec. Pour parvenir à ce résultat, on avait inscrit dans la loi une règle communément appelée la «clause Québec», en vertu de laquelle n'étaient admissibles à l'école publique anglaise (primaire et secondaire) que les enfants dont l'un des parents avait lui même reçu, au Québec, son enseignement primaire en anglais (ainsi que les frères et sœurs cadets de ces enfants). Ainsi, l'article 73 de la loi disposait notamment :

[...] peuvent recevoir l'enseignement en anglais, à la demande de leur père et de leur mère, a) les enfants dont le père ou la mère a reçu, au Québec, l'enseignement primaire en anglais, [...] c) les enfants qui, lors de leur dernière année de scolarité au Québec avant le 26 août 1977, recevaient légalement l'enseignement en anglais dans une classe maternelle publique ou à l'école primaire ou secondaire, d) les frères et sœurs cadets des enfants visés au paragraphe c.

On remarquera que cette disposition est plus généreuse que l'article 23 de la Charte canadienne à deux points de vue : d'une part, elle n'exige pas qu'une personne ait la citoyenneté canadienne pour se voir reconnaître le droit d'envoyer ses enfants dans une école où l'enseignement se donne dans la langue de la minorité anglophone; d'autre part, elle n'assujettit pas ce droit à une quelconque condition de «nombre suffisant».

Par ailleurs, l'article 73 de la *Charte de la langue française* avait pour effet d'exclure trois catégories de personnes de l'école publique anglaise : a) les immigrants d'où qu'ils viennent (y compris les immigrants dont la langue maternelle ou usuelle est l'anglais); b) les francophones eux-mêmes (à une certaine époque, un nombre non négligeable de francophones envoyaient leurs enfants à l'école anglaise); c) les Canadiens des autres provinces venant s'établir au Québec, à moins qu'une entente de réciprocité n'ait été conclue entre le Québec et leur province d'origine ou que celle-ci n'offre des services comparables aux francophones qui y résident[42].

Cette dernière conséquence a immédiatement été considérée comme inacceptable par les autorités fédérales. Cependant, à l'époque où la *Charte de la langue française* a été adoptée, rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867* ne s'opposait à ce genre de législation, puisque l'article 133 ne porte pas sur la langue de l'éducation. Comme le gouvernement fédéral ne pouvait s'appuyer sur la Constitution existante pour faire invalider la «clause Québec» de la loi 101, il fit adopter l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui contient à son alinéa (1)(b) une disposition incompatible avec la réglementation québécoise. Deux ans plus tard, dans l'affaire *Quebec Protestant School Boards*, la Cour suprême déclarait celle-ci inopérante[43]. Cependant, cela n'a rien changé au fait que les immigrants et les francophones eux-mêmes doivent fréquenter l'école française. De ce point de vue, la loi 101 continue d'atteindre son but. Par ailleurs, on commence à se rendre compte que l'école française ne suffit pas pour franciser durablement les immigrants. Ceux-ci s'assimilent malgré tout aux anglophones, surtout par le biais de la vie économique, qui continue en grande partie de se dérouler en anglais.

1.2.3 Les droits relatifs à la langue de l'éducation susceptibles d'être reconnus dans un Québec souverain

1.2.3.1 Le contenu des droits garantis

Si l'on tient compte des dispositions de la *Charte de la langue française* relatives à l'éducation et des autres lois québécoises régissant le système scolaire, on constate que la minorité anglophone du Québec dispose actuellement (et traditionnellement) de droits qui vont considérablement au-delà de ceux qui sont garantis par l'article 23 de la Charte canadienne, fût-ce dans son interprétation la plus favorable. En effet, les anglophones disposent d'un réseau éducatif complet, allant de la maternelle à l'université, où l'enseignement se donne entièrement en anglais, qui est financé par l'État provincial en totalité ou en partie et qui est géré et administré de façon autonome par les représentants de la collectivité anglophone elle-même.

Dans un Québec souverain, il ne serait donc pas nécessaire de reconnaître à la minorité anglophone de **nouveaux** droits en matière scolaire. Par contre, il y aurait sans doute lieu de

42. *Charte de la langue française*, précitée, note 7, art. 86 et 86.1.

43. *P.G. Québec* c. *Quebec Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.

constitutionnaliser ces droits, en tout ou en partie, étant donné qu'ils découlent à l'heure actuelle de lois ordinaires qui peuvent être modifiées très facilement[44].

Cependant, pour éviter que le Québec ne s'impose de cette façon des obligations susceptibles de devenir excessives, on pourrait songer, tout en constitutionnalisant les droits scolaires de la minorité anglophone, à les assujettir à des conditions de «nombre suffisant» semblables à celles qui sont contenues dans l'article 23 de la Charte canadienne. Pour en interpréter la portée, les tribunaux québécois pourraient d'ailleurs s'inspirer de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada relative à l'article 23, telle qu'elle existe et telle qu'elle évoluera à l'avenir. De cette façon, sans même qu'il existe un accord de réciprocité sur le traitement respectif de la minorité anglo-québécoise et des minorités francophones du Canada anglais, leurs situations évolueraient de façon parallèle. Le Québec pourrait trouver là un certain moyen d'influencer, dans un sens positif, le traitement des minorités francophones hors Québec.

1.2.3.2 Les critères d'admissibilité au bénéfice des droits garantis

Si le Québec devenait souverain, il faudrait décider s'il convient de maintenir en vigueur la «clause Canada», de revenir à la «clause Québec», ou encore, d'instaurer la «clause universelle». Par contre, il semble exclu de retourner au «libre choix» qui existait antérieurement à 1974, comme le réclament certains représentants de la minorité anglophone du Québec. En effet, ainsi que l'ont démontré les rapports de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme et de la Commission Gendron, et comme le montrent encore les statistiques récentes[45], une telle solution finirait par aboutir, dans le contexte sociolinguistique de Montréal, à la minorisation des francophones.

---

44. Le Professeur Jacques-Yvan Morin est d'avis que le droit à l'éducation en anglais devrait être garanti dans la Constitution du Québec : *loc. cit.*, note 37, 201, à la note 111.

45. Le recensement décennal de 1981 indique que la population de langue maternelle anglaise du Québec se chiffrait à 706 110 personnes (11% du total) et celle de Montréal à 553 615 (17,1%). En outre, l'anglais était la langue parlée à la maison par 809 145 personnes au Québec (12,7% de la population totale) et 648 364 à Montréal (20,2%). Ces chiffres montrent que les transferts linguistiques continuent de favoriser l'anglais au Québec et que les immigrants qui s'établissent dans cette province choisissent encore très majoritairement de parler l'anglais plutôt que le français; voir : J. DUMAS et R. LACHAPELLE, *La conjoncture démographique - Rapport sur l'état de la population du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, Tableaux C2, C3, C4 et C5. Dans toutes les provinces sauf au Québec, on constate que la moitié des allophones parlent l'anglais à la maison. Au Québec, ils ont moins tendance à changer de langue. Les deux tiers d'entre eux continuent d'utiliser leur langue maternelle, alors que le quart parlent l'anglais à la maison et le dixième seulement adoptent le français; voir : J. DUMAS et R. LACHAPELLE, *op. cit.*, Tableaux C2 et C3.

En ce qui concerne le choix entre la «clause Canada», la «clause Québec» et la «clause universelle», différents facteurs devront ou pourront être pris en considération, dont certains ont déjà été mentionnés dans l'Introduction du présent mémoire.

En premier lieu, des recherches statistiques devront déterminer aussi précisément que possible l'impact de chacune des modalités sur l'efficacité de la politique linguistique du Québec. Les chiffres actuellement disponibles montrent qu'au cours des six dernières années, entre 1983 et 1989, le nombre d'élèves admissibles à l'école anglaise a diminué beaucoup plus rapidement que l'ensemble des effectifs scolaires (15,8% contre 1,0%). Cette baisse ne touche cependant pas tous les groupes linguistiques de la même façon. Si, chez les francophones et les anglophones, la proportion d'élèves admissibles à l'enseignement en anglais ne varie à peu près pas dans l'ensemble du Québec, le groupe allophone voit en revanche fondre la proportion de ses effectifs qui peuvent fréquenter l'école anglaise puisque, de 48,1% en 1983-1984, elle tombe à 27,4% en 1989-1990, ce qui correspond à une chute du nombre d'élèves de plus de 1 sur 3. C'est dans la région du Grand-Montréal que se produit la plus grande partie des diminutions pour tous les groupes linguistiques. Cette chute du nombre d'élèves admissibles à l'école anglaise s'explique fort probablement par l'application de la loi 101 aux nouveaux immigrants[46].

Ces chiffres semblent démontrer que l'application de la «clause Canada», à la place de la «clause Québec», n'a pas entraîné d'effets négatifs sur la fréquentation de l'école française par les immigrants. Évidemment, l'on pourrait toujours considérer qu'en continuant d'appliquer la «clause Québec», un nombre encore plus considérable d'immigrants auraient fréquenté l'école française et que la fréquentation de l'école anglaise aurait encore davantage diminué. Cependant, il est évident qu'une pareille diminution menace à terme de réduire la portée des droits scolaires de la minorité anglophone, dans la mesure où certains types de services ne seront plus justifiés en dessous d'un certain seuil de fréquentation de l'école anglaise. Si l'on estime que ces droit méritent d'être protégés, il faut logiquement prendre les moyens nécessaires pour stopper ou, du moins, freiner la diminution de la clientèle scolaire anglophone.

On peut également signaler que des études faites par le *Conseil de la langue française* tendent à montrer que, si la «clause universelle» s'appliquait au Québec, «les ayants droit à l'enseignement en anglais garderaient sensiblement la même importance en 1992 qu'en 1986»[47].

Par conséquent, il semble permis de conclure qu'en l'état actuel de la situation sociolinguistique, ni l'application de la «clause Canada» ni même celle de la «clause universelle» ne menaceraient l'efficacité de la politique linguistique québécoise dans un Québec souverain.

---

46. *Indicateurs de la situation linguistique au Québec*, Québec, Éditeur officiel, avril 1991, p. 32.

47. Michel PAILLÉ, *Les écoliers du Canada admissibles à recevoir leur instruction en français ou en anglais*, Québec, Éditeur officiel, 1991 (Notes et documents du Conseil de la langue française, no 80), p. 46.

Plutôt que d'appliquer unilatéralement et inconditionnellement la «clause Canada» ou la «clause universelle», un Québec souverain pourrait également décider de subordonner la mise en oeuvre de ces régimes à la condition que les diverses provinces du Canada anglais offrent à leur propre minorité des services d'enseignement en français comparables à ceux offerts en anglais à la minorité anglo-québécoise[48]. Une pareille politique, qui est déjà prévue dans la *Charte de la langue française*[49], pourrait résulter d'accords conclus avec chaque province anglo-canadienne ou être mise en oeuvre unilatéralement par le Québec. Elle permettrait peut-être d'influencer les politiques linguistiques du Canada anglais dans un sens favorable aux minorités francophones, ce dont celles-ci auraient grand besoin. En effet, sauf dans certaines régions de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, les francophones partent presque de zéro. L'enseignement en français qui se fait déjà au Canada anglais est essentiellement un enseignement d'immersion, destiné aux enfants anglophones qui veulent apprendre le français comme deuxième langue. Or il est démontré que, lorsque les enfants francophones fréquentent ces écoles, cela accélère leur assimilation linguistique. Depuis 1982, les francophones ont donc commencé à revendiquer, en se fondant sur l'article 23 de la Charte canadienne, la création d'écoles françaises véritables, administrées par eux. Jusqu'à présent, ils ont connu de nombreuses déceptions. Beaucoup de gouvernements provinciaux résistent pied à pied aux revendications des francophones; celles-ci finissent presque toujours par aboutir devant les tribunaux. Le 27 février 1989, le Commissariat aux langues officielles dévoilait les résultats d'une étude selon laquelle un francophone sur deux, en dehors du Québec, n'obtenait pas l'enseignement en français que lui garantit l'article 23 de la Charte canadienne[50].

Par ailleurs, il faut mentionner que, si un Québec souverain voulait remettre en vigueur la «clause Québec» de la loi 101, il pourrait justifier une telle attitude par des arguments tirés du droit comparé, en s'appuyant notamment sur les exemples de la Suisse et de la Belgique, deux pays de démocratie libérale qui ont une bonne réputation en matière de respect des droits de la personne, ainsi que sur celui de Puerto Rico, un État associé aux États Unis.

---

48. Le Professeur Jacques-Yvan Morin s'exprime sur cette question de la façon suivante : «[...] le droit à l'éducation en anglais, pour *tous* les enfants dont les parents ont reçu l'enseignement dans cette langue au Québec, pourrait être enchâssé sans restriction quand au nombre d'enfants requis, comme c'est déjà la règle. De même pourrait être consacré le droit à l'administration scolaire autonome, là où le nombre d'élèves le justifie [...]. Cependant, le législateur constituant pourrait estimer opportun, tout en continuant de reconnaître ces droits dans les lois ordinaires, de ne les consacrer dans la Constitution qu'après l'obtention d'un traitement équivalent pour les minorités francophones vivant à l'extérieur du Québec, du moins en ce qui concerne l'accès à l'école pour tous et l'administration scolaire : *loc. cit.*, note 37, 201.

49. *Charte de la langue française*, précitée, note 7, art. 86 et 86.1.

50. *Le Devoir*, 27 février 1989, p. 1.

Ainsi, en 1965, le Tribunal Fédéral suisse a jugé que le principe constitutionnel de liberté de la langue (*Sprachenfreiheit*), qui découle implicitement de la Constitution helvétique, ne s'oppose pas à ce que le canton de Zurich interdise aux **enfants suisses de langue maternelle française** s'établissant à Zurich la fréquentation d'une école **privée francophone** et les oblige à fréquenter l'école allemande. Soulignons que les germanophones sont largement majoritaires dans le canton et la ville de Zurich et que leur langue, si elle est **concurrencée** par le français, n'est nullement **menacée** par celui-ci. Le tribunal a fondé son arrêt sur le principe de la «territorialité linguistique», qui permet aux autorités cantonales de prendre les dispositions nécessaires pour assurer le maintien de l'équilibre démolinguistique sur leur territoire, de façon à empêcher toute modification importante dans la proportion des groupes linguistiques en présence[51]. Ce principe garantit à chacune des langues nationales de la Suisse une ou plusieurs «aires de sécurité linguistique», c'est-à-dire un territoire sur lequel elle est protégée contre la concurrence d'autres langues plus prestigieuses ou plus attractives. Il suppose que les «immigrants linguistiques» venant d'autres régions du pays s'adaptent à leur nouvel environnement et fassent acquérir par leurs enfants la langue de la région où ils s'établissent, en les envoyant dans une école où l'enseignement se donne dans cette langue.

Selon de très nombreux spécialistes des questions sociolinguistiques, c'est la solution «territoriale» qui assure le mieux la stabilité et la sécurité des communautés linguistiques. C'est cette solution territoriale que le Québec avait adopté avec la «clause Québec» de la loi 101, mais de façon beaucoup moins rigoureuse qu'en Suisse ou en Belgique, puisque le droit à l'enseignement dans leur propre langue a été intégralement maintenu pour les membres de la minorité anglophone de souche.

À l'inverse, la solution «personnelle» fait primer les droits de l'individu sur ceux de la collectivité en permettant la liberté du comportement linguistique. Le principe de «personnalité» exige le bilinguisme institutionnel et maintient donc le contact et la concurrence entre les langues en présence. Par conséquent, la langue qui a le plus de prestige et d'utilité économique pourra se développer au détriment de celle qui possède une force d'attraction moindre. Cette solution «personnelle» a été adoptée par le gouvernement fédéral et par le Nouveau-Brunswick. Évidemment, elle n'entraîne aucune menace pour la langue anglaise, qui est dominante partout en Amérique du Nord.

Dans l'*Affaire linguistique belge*, la Cour européenne des droits de l'Homme a déclaré conforme à la *Convention européenne des droits de l'Homme*, sauf sur un point mineur, la législation linguistique belge qui met en oeuvre, en matière scolaire, un système qui est également fondé

51. Décision du 31 mars 1965 : *Association de l'École française* c. *Conseil d'État et Tribunal administratif de Zurich*; Arrêts du Tribunal fédéral suisse, 1965, vol. 91, 1ère partie, pp. 480 et suiv. Pour un commentaire de cette décision, voir : J. WOEHRLING, «De certains aspects de la réglementation linguistique scolaire en Suisse», dans *Études juridiques en l'honneur de Jean-Guy Cardinal*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, pp. 453-468. Sur le droit des langues en Suisse, voir les ouvrages cités *supra*, note 31.

sur le «principe de territorialité»[52]. En effet, sauf dans la région officiellement bilingue de Bruxelles-Capitale et dans certaines communes situées le long de la frontière linguistique, la seule langue utilisée dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé subventionné est la langue officielle de la région dans laquelle l'école est située : le néérlandais dans la partie néérlandophone et le français dans la partie francophone de la Belgique. Les citoyens belges qui déménagent leur domicile d'une région linguistique à l'autre doivent donc accepter que le régime scolaire de leurs enfants change en conséquence, ou alors se résoudre à leur faire fréquenter une école privée non subventionnée[53].

Enfin, sans prétendre épuiser les exemples d'application du principe de territorialité, signalons que celui-ci a également été mis en vigueur, en matière scolaire, à Puerto Rico. En effet, depuis 1947, les autorités fédérales américaines ont accepté que les autorités portoricaines fassent de l'espagnol la seule langue d'enseignement dans les écoles publiques de ce territoire associé aux États Unis[54]. Par conséquent, les citoyens américains d'expression anglaise qui s'établissent à Puerto Rico doivent envoyer leurs enfants à l'école hispanophone ou, s'ils veulent les faire éduquer en anglais, dans une école privée de langue anglaise[55].

---

52. *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique* (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A no. 6, p. 34.

53. La loi belge laisse donc aux citoyens la latitude d'envoyer leurs enfants à l'école privée non subventionnée pour y recevoir l'enseignement dans une langue autre que la langue officielle de la région dans laquelle ils résident. Par contre, dans le canton de Zurich, où les germanophones sont majoritaires, l'obligation d'envoyer ses enfants à l'école allemande est absolue et s'applique autant à l'égard des écoles privées non subventionnées qu'en ce qui concerne les écoles privées subventionnées et les écoles publiques.

54. Puerto Rico a été cédée par l'Espagne aux États-Unis le 10 décembre 1898. La Constitution actuelle, qui date du 25 juillet 1952, fait de l'île une entité politique autonome («Commonwealth») associée aux États-Unis. Concrètement, cela signifie que Puerto Rico se trouve dans une situation juridique qui, si elle présente beaucoup d'analogies avec le statut constitutionnel des États membres de l'Union, se différencie également de celui-ci sur un certain nombre de points importants. C'est ainsi que la population portoricaine ne participe pas aux élections législatives et présidentielles américaines. Elle élit par contre un «Resident Commissioner» qui prend part aux débats de la Chambre des représentants des États-Unis concernant Puerto Rico, sans avoir cependant le droit de vote. En contrepartie et pour satisfaire au principe «no taxation without représentation», aucun impôt direct n'est perçu par l'Union sur le territoire de Puerto Rico. Sur le statut juridique de Puerto Rico, voir : Arnold LEIBOWITZ, «The Applicability of Federal Law to the Commonwealth of Puerto Rico», (1967) *56 Georgia Law Journal* 219.

55. Sur le statut des langues à Puerto Rico, voir : Luis MUNIZ-ARGÜELLES, «The Status of Languages in Puerto Rico», dans Pupier, Paul et Woehrling, José (dir.), *op. cit.*, note 31, pp. 457-472.

Avant de clore ces développements consacrés aux droits de la minorité anglophone relativement à la langue de l'éducation, il faut encore souligner deux points.

D'aucuns avancent parfois l'argument selon lequel le principe d'égalité exigerait, dans la mesure où il existe des écoles publiques anglophones, que celles-ci puissent être fréquentées par tous ceux qui le désirent, quelle que soit leur affiliation linguistique. Une pareille prétention est manifestement erronée dans le contexte constitutionnel actuel, où l'article 23 de la Charte canadienne restreint lui-même, de façon expresse, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité aux personnes qui satisfont l'un des critères qu'il énumère. Par ailleurs, comme on le verra plus loin, dans la deuxième partie de ce mémoire, le droit international public n'exige pas davantage que les membres de la majorité soient traités comme ceux de la minorité, ni que toutes les minorités vivant dans un État soient traitées de la même façon.

Enfin, il faut souligner que les anglophones du Québec réclament non seulement le droit d'être éduqués dans leur propre langue, ce qui leur est reconnu, mais également de meilleurs moyens pour apprendre le français dans les écoles publiques anglaises[56]. Selon M. Peter Blaikie, ancien président d'Alliance-Québec, il s'agit même là de «la question la plus importante» et malheureusement, «toujours négligée»[57]. Il est vrai que cette préoccupation est légitime, puisque la *Charte de la langue française* exige une connaissance suffisante du français pour être admis dans la fonction publique, exercer certaines professions, et ainsi de suite. Cependant, à cet égard, la minorité anglophone ne devrait pas se voir reconnaître plus (ou moins) de droits que n'importe quelle autre minorité linguistique établie au Québec. C'est pourquoi cette question sera examinée dans la deuxième partie de ce mémoire, consacrée aux droits dont devraient bénéficier toutes les minorités.

1.3 Les droits de la minorité anglophone relatifs à la langue de la vie économique

1.3.1 La portée linguistique implicite des droits fondamentaux et du droit à l'égalité (la «liberté linguistique» dans le domaine privé)

On distingue généralement entre l'usage **privé** et l'usage **officiel** des langues. L'usage **officiel** concerne l'exercice des fonctions étatiques et les relations de l'État avec les citoyens; il porte par conséquent sur des domaines comme la langue des tribunaux, celle des lois et règlements, celle de l'instruction publique et des services administratifs. Concernant cet usage officiel, aucun droit de choisir la langue n'est garanti en vertu des libertés fondamentales ou du droit à l'égalité. Au contraire, dans ce domaine, les citoyens peuvent se voir imposer l'usage d'une

56. *A Policy for the English-Speaking Community in Quebec*, Alliance-Québec, May 1989, p. 13 : «The English-speaking community must have access to improved opportunities to learn French».

57. Ces propos sont rapportés par Mme Francine Pelletier dans un article intitulé «Le PQ et les anglos : la valse à mille temps», *La Presse*, 30 novembre 1991, p. B-3.

langue déterminée. S'il en allait autrement, cela signifierait que l'État doit offrir ses services dans toutes les langues parlées sur son territoire, ce qui serait manifestement absurde. En outre, pour que les individus puissent exercer un libre choix linguistique dans le cadre de leurs rapports avec l'État, il faut que celui-ci mette à leur disposition des services bilingues ou multilingues, c'est-à-dire qu'il crée les conditions nécessaires à l'exercice d'un tel droit. Or les libertés fondamentales et le droit à l'égalité sont traditionnellement analysés comme des droits «négatifs», qui exigent seulement que l'État s'abstienne de créer des inégalités ou d'empêcher les individus d'agir librement, mais qui ne l'obligent pas à leur fournir les moyens matériels de ce faire ou à faire disparaître les inégalités existantes.

Cela n'exclut nullement, bien sûr, qu'un certain droit de choisir la langue dans les rapports des individus avec l'État soit garanti par des dispositions particulières et expresses d'une constitution, lesquelles contiennent alors des «droits linguistiques» spécifiques, comme c'est le cas au Canada en ce qui concerne l'usage des langues française et anglaise. Cependant, cette liberté de choisir la langue dans les rapports avec l'État (dans l'usage officiel) doit être expressément prévue; elle ne saurait être considérée comme découlant implicitement des libertés fondamentales ou du droit à l'égalité.

Il en va différemment en ce qui concerne l'usage **privé** des langues, lequel porte sur les rapports mutuels des particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. L'usage privé regroupe en fait tous les cas où la langue n'est pas employée officiellement. Il peut se faire dans le cercle intime ou devant un public, peu importe. La publication de livres et de journaux, les représentations théâtrales et cinématographiques, les conférences et les réunions politiques, la vie commerciale et économique constituent dans cette optique autant d'usages privés de la langue. Dans ce vaste domaine de l'usage privé, l'individu doit être libre d'employer la langue de son choix : cette liberté linguistique découle logiquement et implicitement des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, et du droit à l'égalité; il n'est donc pas nécessaire de la garantir expressément dans une disposition constitutionnelle particulière. En d'autres termes, le libre choix de la langue dans l'usage privé constitue une dimension nécessaire des libertés fondamentales et du droit à l'égalité, une condition essentielle de leur réalisation[58]. Soulignons également que l'exercice de leur liberté linguistique par les individus dans le domaine privé ne nécessite aucune prestation particulière de la part de l'État, mais exige seulement que celui-ci s'abstienne de contrecarrer leurs comportements spontanés. Enfin, il va sans dire que cette «liberté linguistique» qui découle implicitement des libertés fondamentales et du droit à l'égalité ne profite pas seulement aux membres des minorités, mais également à ceux de la

58. Cependant, il va de soi que la «liberté linguistique» dans l'usage privé, si elle est très étendue, n'est pas pour autant absolue. Comme les autres droits et libertés, elle peut être restreinte pour des motifs raisonnables et justifiables. Sur la portée linguistique implicite de certains droits fondamentaux et du droit à l'égalité, voir notamment : Bruno DE WITTE, «Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique», dans : Paul Pupier et José Woehrling (dir.), *op. cit.*, note 31, pp. 85-101.

majorité. Ces derniers peuvent donc choisir de s'exprimer, dans le domaine de l'usage privé, dans la langue de leur choix.

Cette portée linguistique implicite des libertés fondamentales et du droit à l'égalité est de plus en plus reconnue par les tribunaux, tant au niveau interne qu'au niveau international. Au Canada, dans l'affaire *Ford* de 1988, les jugements concordants de la Cour supérieure et de la Cour d'appel du Québec, ainsi que de la Cour suprême du Canada, s'inscrivent dans ce mouvement. On se rappellera que ces tribunaux ont déclaré inopérants les anciens articles 58 et 69 de la *Charte de la langue française*, dans la mesure où ils prescrivaient l'unilinguisme dans l'affichage public et les raisons sociales, comme allant à l'encontre de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, et comme étant également incompatibles avec le droit à l'égalité garanti par cette dernière[59]. On sait aussi que la législature du Québec a dû adopter une loi dans laquelle elle dérogeait expressément aux deux chartes pour renverser les effets de ce jugement et restaurer la validité des dispositions en cause de la loi 101, sous une forme quelque peu modifiée[60].

L'affaire *Ford* démontre donc que les droits des minorités relatifs à l'usage de leur langue dans le domaine privé, et en particulier dans la vie économique, sont protégés par le biais des libertés fondamentales et du droit à l'égalité. Cette affaire illustre également comment la politique linguistique du Québec peut être attaquée avec succès sur la base de certains droits et libertés qui devront inévitablement être «enchâssés» dans la Constitution d'un Québec souverain. Il est vrai que les éléments de cette politique qui seraient considérés comme incompatibles avec l'un ou l'autre de ces droits pourraient être défendus comme «raisonnables» et «justifiables» sur la base d'une disposition limititative comme celle contenue dans l'actuelle Charte québécoise. Cependant, là encore, l'affaire *Ford* montre que les résultats d'une telle entreprise sont fort incertains, dans la mesure où ils dépendent d'une appréciation judiciaire qui peut varier en fonction de nombreux facteurs. Par conséquent, la protection de la politique linguistique du Québec contre les invalidations fondées sur les libertés fondamentales et le droit à l'égalité soulève la problématique du maintien et de la réforme du pouvoir du Parlement d'un Québec souverain de déroger aux droits et libertés.

59. *Ford* c. *P.G. Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712.

60. *Loi modifiant la Charte de la langue française*, L.Q. 1988, c. 54 (mieux connue comme la «Loi 178»); cette loi exige que l'affichage public et la publicité commerciale à l'extérieur des établissements se fassent en français uniquement, mais elle permet l'affichage et la publicité en plus d'une langue à l'intérieur, à condition que le français soit prédominant.

1.3.2 La problématique du pouvoir du Parlement de déroger aux droits et libertés

À l'heure actuelle, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec contiennent l'une et l'autre, la première à son article 33[61], la seconde à son article 52[62], une disposition permettant au législateur de déroger par déclaration expresse aux droits et libertés que ces deux chartes garantissent. Il faut cependant réaliser que le rôle de cette «clause dérogatoire» est bien différent pour chacune des deux chartes. Dans le cas de la Charte canadienne, qui est «enchâssée» par le biais d'une procédure spéciale de modification constitutionnelle, l'existence d'un pouvoir de dérogation **affaiblit** évidemment la protection des droits et libertés. Par contre, l'exigence de dérogation expresse contenue dans la Charte québécoise, laquelle peut être modifiée selon la procédure législative ordinaire, confère à cette loi une suprématie qu'elle n'aurait pas autrement. Cette suprématie découle précisément du fait qu'il est nécessaire de recourir à une disposition expresse pour déroger à la Charte québécoise, alors que normalement une loi plus récente modifie ou écarte une loi plus ancienne dans la mesure de leur incompatibilité[63]. Par conséquent, tant que la Charte québécoise continuera de pouvoir être modifiée ou abrogée comme une loi ordinaire, l'existence de la clause dérogatoire aura pour effet, non pas d'affaiblir, mais bien de **renforcer** la protection des droits et libertés qu'elle garantit. Dans un Québec souverain, se poserait donc la question de savoir s'il convient de conserver à la Charte québécoise son statut actuel ou s'il faut véritablement l'«enchâsser» dans la Constitution, en exigeant pour sa modification une procédure spéciale, comme par exemple un vote des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, ou encore l'accord du peuple par voie de référendum. Il est très probable que l'on choisirait la solution de l'«enchâssement».

---

61. L'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* autorise les législatures provinciales et le Parlement canadien à déroger par déclaration expresse aux droits et libertés garantis par les articles 2 et 7 à 15. Seuls les droits démocratiques (articles 3, 4 et 5), la liberté de circulation et d'établissement (article 6) et les droits linguistiques (articles 16 à 20 et 23) échappent au pouvoir de dérogation.

62. L'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* énonce qu'aucune loi, même postérieure, ne peut déroger aux articles 1 à 38 de la Charte à moins qu'elle n'énonce expressément s'appliquer malgré la Charte.

63. L'efficacité de la clause de dérogation expresse contenue dans la Charte québécoise s'appuie sur la vigueur des forces qui exercent un contrôle politique sur le Parlement, de l'intérieur (partis d'opposition) ou de l'extérieur (groupes de pression, électorat, médias d'information). En effet, dans la mesure où la majorité parlementaire doit annoncer expressément son intention de déroger à la Charte, elle actionne une «sonnette d'alarme» qui prévient les instances sociales et politiques susceptibles de s'opposer à elle. Plus concrètement, le gouvernement qui présente une loi dérogeant expressément à la Charte court un certain risque de voir se retourner contre lui l'opinion des électeurs. Enfin, il faut souligner que le mécanisme de la dérogation expresse empêche qu'un Parlement puisse restreindre les droits et libertés de façon involontaire, ce qui n'est jamais exclu lorsque les tribunaux appliquent le principe traditionnel de la dérogation implicite par une loi postérieure incompatible.

Cela ne signifie cependant pas nécessairement que le pouvoir du Parlement québécois de déroger aux droits garantis par la nouvelle Constitution, ou à certains d'entre eux, devrait complètement disparaître. En effet, l'«enchâssement» d'une Charte et le pouvoir d'y déroger ne sont pas forcément incompatibles, comme le démontre la Constitution canadienne actuelle. Or, au-delà des motifs politiques conjoncturels, la raison profonde de l'existence du pouvoir de déroger à la Charte canadienne réside dans une tentative de concilier le modèle anglo-canadien traditionnel de la souveraineté du Parlement avec le modèle américain de la suprématie des tribunaux.

En effet, il faut bien voir qu'il existe, entre le principe démocratique et celui du contrôle judiciaire, une indéniable contradiction. Les règles contenues dans la Constitution, principalement celles qui portent sur les droits et libertés, sont très souvent vagues à souhait. Dès lors, c'est aux juges qu'il revient de les préciser. Il est donc inévitable qu'ils infusent, à l'intérieur de concepts aussi flous que, par exemple, «l'égalité devant la loi» ou la «liberté d'expression», leurs propres conceptions philosophiques et, à l'occasion, leurs préjugés. Cependant, comment admettre qu'ils puissent alors en arriver, sur cette base, à invalider les décisions prises par le Parlement, c'est-à-dire par les représentants élus du peuple? N'oublions pas que les juges, nommés par le gouvernement et pratiquement inamovibles, n'ont aucune légitimité démocratique, ni responsabilité devant l'électorat. Si le contrôle judiciaire ne consistait qu'à faire respecter par le législateur une constitutionnalité «objective», aucun problème ne se poserait. Mais il s'agit là d'une fiction, que les juges eux-mêmes ne défendent plus. Étant donné que la Constitution est vague, le contrôle judiciaire revient à confier aux tribunaux le pouvoir de définir eux-mêmes le contenu des principes qui limitent la liberté d'action du Parlement. Surgit alors la menace du «gouvernement des juges», c'est-à-dire d'un empiétement des tribunaux dans le champ politique. Il y a là une contradiction, un «paradoxe» qu'il est impossible d'ignorer.

Les rédacteurs de la Charte canadienne ont donc voulu éviter que l'adoption de celle-ci ne transfère aux tribunaux le pouvoir de trancher de façon **ultime** certaines questions sociales, morales et politiques pour lesquelles ils ont estimé que le **dernier mot** doit revenir aux représentants élus du peuple. À notre avis, de tels motifs seraient tout aussi valables dans un Québec souverain que dans l'actuelle fédération canadienne. Par conséquent, nous pensons que le pouvoir du Parlement québécois de déroger aux droits garantis dans la Constitution, ou à certains d'entre eux, devrait être maintenu dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté[64]. Un tel pouvoir permettrait notamment de protéger les éléments considérés comme essentiels de la politique linguistique québécoise contre des décisions judiciaires par lesquelles les tribunaux trouveraient cette politique incompatible avec les libertés fondamentales ou le droit à l'égalité.

---

64. Même au Canada anglais, il existe d'éminents constitutionnalistes qui sont favorables au maintien du pouvoir de déroger à la Charte canadienne; voir par exemple : Peter H. RUSSELL, «Standing Up for Notwithstanding», (1991) 29 *Alberta Law Review* 293-309; Paul C. WEILER, «Rights and Judges in a Democracy : A New Canadian Version», (1984) 18 *University of Michigan Journal of Law Reform* 51 et suiv.

Cependant, si le pouvoir de dérogation doit être conservé, il faut également rendre sa mise en oeuvre plus difficile, afin d'établir un meilleur équilibre entre le contrôle judiciaire et le processus démocratique.

Sous sa forme actuelle, le pouvoir de déroger aux chartes canadienne et québécoise peut être exercé de façon «préventive». En effet, les parlements sont en mesure d'insérer une déclaration de dérogation dans leurs lois avant même que celles-ci ne soient contestées, ce qui a pour effet d'empêcher toute vérification par les tribunaux de leur conformité aux dispositions des chartes qui font l'objet de la dérogation. Le gouvernement qui fait adopter une déclaration de dérogation se trouve ainsi dispensé de démontrer que ses politiques sont raisonnables et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique. La possibilité du contrôle judiciaire serait par contre maintenue si l'utilisation du pouvoir de déroger était limitée aux cas où une disposition législative a déjà été invalidée. Si le parlement qui l'a adoptée la considère véritablement essentielle, il pourra alors la réadopter avec une déclaration de dérogation, en prenant la responsabilité de ce geste devant l'opinion publique et l'électorat.

L'adoption d'une déclaration de dérogation ne devrait cependant pas être trop aisée, ce qui est le cas à l'heure actuelle, dans la mesure où elle ne nécessite qu'une majorité simple des votes. Cela signifie qu'en situation normale de gouvernement majoritaire, le parti au pouvoir peut déroger aux chartes avec l'appui de ses seuls députés, lesquels sont soumis à la discipline de parti. Nous pensons qu'une dérogation aux chartes devrait exiger une majorité renforcée des deux tiers, c'est-à-dire - dans la plupart des cas - l'accord d'une partie au moins des députés d'opposition. Une autre solution consisterait à recourir au mécanisme du référendum, de façon à soumettre la question directement aux électeurs. De telles exigences rendraient en pratique le recours au pouvoir dérogatoire aussi difficile qu'une modification formelle de la Constitution.

Il faut également souligner que, contrairement à l'article 33 de la Charte canadienne, qui limite l'application d'une disposition dérogatoire à une durée maximale de cinq ans, laquelle est renouvelable, l'article 52 de la Charte québécoise ne contient aucune exigence semblable. On pourrait donc songer à prévoir une limitation de la durée des dispositions dérogatoires susceptibles d'être adoptées par le Parlement d'un Québec souverain.

Enfin, dans un Québec souverain, il serait sans doute nécessaire de prévoir que certains droits garantis par la Charte québécoise ne puissent **pas** faire l'objet de dérogations, comme c'est actuellement le cas avec les articles 3 à 6, 16 à 20 et 23 de la Charte canadienne. L'«intangibilité» de certains droits est également prévue dans les conventions internationales relatives aux droits de la personne, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* auquel le Québec a déjà adhéré en 1976, en tant que province canadienne, et qu'il s'empresserait certainement de ratifier à nouveau en tant qu'État souverain.

L'examen systématique, article par article, du contenu de la Charte québécoise pour déterminer quels droits et libertés devraient être soustraits au pouvoir dérogatoire du Parlement dépasse largement le cadre de la présente étude. Il faudrait s'inspirer des conventions internationales qui

régissent cette question. J'ajouterai seulement qu'à mon avis, les droits linguistiques des minorités dans l'usage **officiel**, c'est-à-dire dans les rapports avec l'État, devraient figurer parmi les droits entièrement soustraits au pouvoir de déroger. Pour deux raisons. En premier lieu, contrairement aux libertés fondamentales, ces droits linguistiques seraient énoncés de façon relativement précise et détaillée. Ils seraient par conséquent beaucoup moins susceptibles de donner lieu à une interprétation «abusive» par les tribunaux que les droits et libertés énoncés de façon floue, comme par exemple la liberté d'expression. Or c'est précisément pour neutraliser les interprétations judiciaires considérées comme abusives et non souhaitables que le pouvoir dérogatoire est utile. En second lieu, les droits des minorités devraient être protégés contre les errements et les débordements de la volonté de la population majoritaire et de ses représentants élus. Cela ne serait pas le cas si ces droits pouvaient faire l'objet d'une dérogation décidée par le Parlement, fût-ce par une majorité renforcée, ou par la population s'exprimant par un référendum. Il me semble donc que les droits minoritaires ne devraient pouvoir être restreints que dans les cas où les autorités politiques réussissent à démontrer devant un tribunal que la restriction en cause est raisonnable et justifiable, c'est-à-dire qu'elle constitue un moyen rationnel et proportionné d'atteindre un objectif social important. À l'inverse, je pense que la liberté linguistique qui existe dans le domaine des relations privées, et qui découle implicitement des libertés fondamentales et du droit à l'égalité, devrait continuer à être soumise au pouvoir dérogatoire. D'une part, il s'agit là de droits qui bénéficient à tous, autant les membres de la majorité que ceux des minorités. Par conséquent, les représentants de la majorité accepteront moins facilement de les limiter par une mesure dérogatoire. D'autre part, dans la mesure où elle découle de droits et de libertés exprimés de façon vague et indéterminée, la liberté linguistique dans les relations privées pourrait facilement donner lieu à des débordements jurisprudentiels. C'est en tout cas ce que laissent penser certaines décisions en matière de liberté d'expression, dans lesquelles les tribunaux canadiens ont étendu la protection de cette liberté aux comportements les plus inattendus.

1.4 Les droits des membres de la minorité anglophone d'être adéquatement représentés dans la fonction publique du Québec

Pour terminer cette première partie consacrée aux droits de la minorité anglophone du Québec, il faut mentionner que les anglophones se plaignent également de ne pas être suffisamment représentés au sein de la fonction publique québécoise, ce qui est exact et est également vrai pour les autres minorités ethniques du Québec, ainsi que pour les minorités «visibles». De ce point de vue, la situation de toutes les minorités semble donc être comparable et leurs droits devraient également être les mêmes, à savoir le droit de pas subir de discrimination et, le cas échéant, celui de bénéficier d'un programme d'accès à l'égalité dans les cas où une situation de discrimination systémique aurait été constatée. Soulignons que la Charte québécoise offre dans ce domaine aux minorités une meilleure protection que la Charte canadienne. En effet, alors que l'article 15(2) de celle-ci ne fait qu'autoriser les programmes d'accès à l'égalité, sans les imposer, la Partie III (articles 86 et suivants) de la Charte québécoise contient des dispositions qui permettent aux tribunaux d'**imposer** l'implantation d'un programme d'accès à l'égalité dans les cas où une situation de discrimination a été constatée, notamment en matière d'emploi. Par

conséquent, si ces dispositions étaient maintenues dans un Québec souverain, il ne serait pas nécessaire de prévoir une protection supplémentaire. Dans la mesure où les droits de toutes les minorités, anglophone ou autres, devraient être les mêmes dans ce domaine, nous ne soulèverons pas cette question à nouveau dans la deuxième partie du mémoire, consacrée aux droits des minorités autres que la minorité anglophone.

2. Les droits des autres minorités du Québec

2.1 L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 43 de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec

Advenant son accession à la souveraineté, le Québec ne serait tenu de respecter, à l'égard de toutes ses minorités, y compris la minorité anglophone, que les seules garanties découlant du droit international coutumier ou contenues dans les traités auxquels il deviendrait partie. Comme on le verra, ces normes internationales n'offrent qu'une protection relativement limitée en ce qui concerne l'usage **public** des langues minoritaires. Évidemment, rien n'empêcherait le Québec de reconnaître, dans sa Constitution ou dans un accord de réciprocité signé avec le Canada anglais, des garanties supplémentaires au profit de sa minorité anglophone. Cependant, s'il n'en était rien, cette minorité serait placée dans la même situation que toutes les autres minorités vivant au Québec, c'est-à-dire qu'elle ne pourrait invoquer que la protection des normes du droit international.

Par ailleurs, le Québec pourrait également reconnaître dans son droit interne, aux minorités **autres** que la minorité anglophone, des garanties plus généreuses que celles du droit international. Néanmoins, il est fort probable qu'un Québec souverain conférera des droits plus considérables, en matière d'usage **public** des langues, à sa minorité anglophone qu'à ses autres minorités linguistiques et culturelles. Cette «inégalité» ne devrait cependant pas être considérée comme incompatible avec le droit international. Celui-ci n'interdit pas **toutes** les distinctions fondées sur la langue, mais uniquement celles qui ne sont pas justifiables et raisonnables et qui n'ont pas de fondement objectif. Or, le rôle historique des anglophones au Québec, leur contribution au développement de la société québécoise ainsi que leur importance numérique justifient manifestement que des droits plus importants leur soient reconnus qu'à d'autres collectivités, qui se sont installées au Québec de façon plus tardive ou dont l'importance numérique est moindre. Pour clore ce point, il suffira de rappeler que de très nombreux États dans le monde - dont le Canada - reconnaissent un statut juridique privilégié, en matière d'usage **public**, à **une ou plusieurs** langues minoritaires sur leur territoire, mais évidemment pas à **toutes** les langues qui y sont parlées. Si le droit international devait être considéré comme interdisant ce genre d'«inégalités», il faudrait en conclure que tous ces États, y compris le Canada, violent leurs obligations.

L'on entend parfois l'argument selon lequel il serait inutile de conférer des droits particuliers aux minorités, celles-ci étant déjà suffisamment protégées par la mise en oeuvre des droits et

libertés de la personne qui bénéficient à l'ensemble de la population, notamment le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination. À cela il convient de répondre que la majorité et les minorités ne se trouvent évidemment pas dans des situations comparables et qu'un même traitement appliqué à deux situations différentes produit l'inégalité plutôt que l'égalité. C'est l'idée qu'exprimait, dans un célèbre avis consultatif de 1935, la *Cour permanente de justice internationale*[65], en soulignant que deux conditions doivent être remplies pour qu'une minorité puisse coexister de façon pacifique avec la population majoritaire, tout en conservant ce qui fait sa spécificité.

La première de ces conditions consiste à placer les membres de la minorité sur un pied de parfaite égalité avec la majorité. Elle est remplie s'il n'existe pas de discrimination dirigée contre les membres de la minorité à cause de leur appartenance à celle-ci. Dans le cadre de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, ce sont les articles 10 à 20 qui devraient assurer qu'il en soit ainsi. En particulier, l'article 10 énonce :

Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

Il faut remarquer que la Charte québécoise est la **seule** au Canada, tant au niveau provincial que fédéral, qui prohibe expressément la discrimination fondée sur la langue.

Cependant, si l'on en restait là, l'égalité entre la minorité et le reste de la population risquerait de n'être que formelle. Bien pire, une égalité purement abstraite impliquerait que les membres d'une minorité ethnique soient servis par les mêmes institutions culturelles et éducatives que la majorité, ce qui signifierait fort probablement la disparition plus ou moins rapide de tout ce qui fait le caractère spécifique de la minorité et, par conséquent, son assimilation à la majorité. C'est la raison pour laquelle la Cour Permanente ajoutait une deuxième condition pour que les droits de la minorité soient respectés, à savoir que celle-ci doit avoir les moyens de conserver et de perpétuer ses traditions et ses caractéristiques propres. Concrètement, cela signifie qu'elle

65. *Avis consultatif sur les écoles minoritaires en Albanie*, (6 avril 1935); C.P.J.I., Série A-B, No 64, p. 17.

doit pouvoir disposer de certaines institutions, culturelles ou autres, propres à lui permettre d'atteindre ce but[66].

La Cour Permanente avait posé ces deux principes à propos du système de protection internationale des minorités qui s'appliquait dans le cadre des traités de paix conclus après la Première Guerre mondiale. Aujourd'hui, ce même droit des minorités de réclamer tout à la fois la pleine égalité avec la majorité et la préservation de leur identité propre découle du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont les articles 2(1) et 26 établissent les principes d'égalité et de non-discrimination[67] et dont l'article 27 énonce :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Le Canada a ratifié le Pacte en 1976 et le Québec en a fait autant, au même moment, en tant que province canadienne. S'il accédait à l'indépendance, le Québec renouvellerait très certainement cette adhésion en tant qu'État souverain. Il se trouverait donc lié par l'obligation de mettre son ordre juridique interne en conformité avec les normes contenues dans cet instrument

---

66. Précité, note 65, p. 17 : *L'idée qui est à la base des traités pour la protection des minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un État, dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une coexistence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population, tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent. Pour atteindre ce but, deux choses surtout ont été considérées comme nécessaires et font l'objet des dispositions desdits traités. tous d'abord, assurer que les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue se trouvent, à tous les points de vue, sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'État. En second lieu, assurer aux groupes minoritaires des moyens appropriés pour la conservation des caractères ethniques, des traditions et de la physionomie nationales. Les deux choses sont d'ailleurs étroitement liées, car il n'y aurait pas de véritable égalité entre majorité et minorité si celle-ci était privée de ses propres institutions et partant obligée de renoncer à ce qui constitue l'essence même de sa vie en tant que minorité.*

67. L'article 2(1) du Pacte énonce : *Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de tout autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune de naissance ou de toute autre situation»; l'article 26 dispose : «Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.*

international. Concernant les articles du Pacte relatifs à l'égalité et à la non-discrimination, on a déjà vu qu'ils trouvent leur contrepartie dans l'article 10 de la Charte québécoise. Quant à l'article 27 du Pacte, relatif aux droits des minorités, il a manifestement inspiré la rédaction de l'article 43 de la Charte québécoise, qui énonce :

Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

Il faut donc se demander si le contenu de la Charte québécoise, notamment son article 43, assure la conformité du droit interne du Québec aux obligations prévues par le Pacte international en matière de protection des minorités ethniques et culturelles. Pour répondre, il faudra déterminer quels sont les droits qui découlent pour ces minorités de l'article 27 du Pacte et voir ensuite dans quelle mesure ces mêmes droits sont également garantis par la Charte québécoise[68]. Dans cette démarche, nous examinerons successivement les différentes questions qui ont déjà retenu notre attention dans la première partie de ce mémoire. Cependant, il convient auparavant de faire deux remarques générales concernant, l'une, le **contenu**, l'autre, le **statut** de l'article 43 de la Charte québécoise.

Le texte de l'article 43 de la Charte québécoise apparaît moins précis et moins complet que celui de l'article 27 du Pacte. Celui-ci mentionne le droit des membres des minorités **ethniques, religieuses ou linguistiques**, en commun avec les autres membres de leur groupe, **d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue**. Par contre, l'article 43 de la Charte n'énonce que le droit des personnes appartenant à des **minorités ethniques de maintenir et de faire progresser leur vie culturelle** avec les autres membres de leur groupe. Le droit de professer et de pratiquer la religion minoritaire et celui d'employer la langue de la minorité n'apparaissent donc pas expressément dans la disposition québécoise. Cependant, on peut prétendre qu'ils sont inclus de façon implicite dans le droit de maintenir et de faire progresser la vie culturelle, étant donné que la culture inclut sans doute la religion et sûrement la langue. Dans le cadre de l'application de l'article 27 de la Charte canadienne, qui porte sur le «patrimoine multiculturel», les tribunaux

68. La *Charte canadienne des droits et libertés* contient à son article 27 une disposition interprétative qui prévoit que «Toute interprétation de la [...] charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens». Combiné avec d'autres dispositions de la Charte, l'article 27 pourrait être considéré comme une façon - peu satisfaisante - de mettre en oeuvre, en droit interne canadien, l'article 27 du Pacte international. Jusqu'à présent, l'article 27 de la Charte canadienne a reçu une application qui ne lui a fait jouer qu'un rôle insignifiant. Sur cette question, voir notamment : *Multiculturalism : A Legal Perspective* (Canadian Human Rights Foundation), Toronto, Carswell, 1987; D. BOTTOS, «Multiculturalism : Section 27's Application in Charter Cases Thus Far», (1988) 26 *Alberta Law Review* 621; Dale GIBSON, «Section 27 of the Charter : More than A Rhetorical Flourish», (1990) 28 *Alberta Law Review* 589-603.

ont jugé que la «culture» comprend la langue et la religion[69]. Mentionnons également que, dans son étude concernant la mise en oeuvre de l'article 27 du Pacte[70], le Professeur Capotorti, rapporteur spécial à la *Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités* de l'Organisation des Nations-Unies, adopte la définition très large du concept de culture donnée par Michel Leiris :

[L]a culture comprend tout ce qui est socialement hérité au transmis, son domaine englobe les ordres de faits les plus différents : croyances, connaissance, sentiments, littérature [...] sont des éléments culturels, de même que le langage ou tout autre système de symboles [...] qui est leur véhicule ...[71]

Concernant son **statut**, il faut faire remarquer que l'article 43 fait partie du Chapitre IV de la Charte québécoise (articles 39 à 48) qui contient les droits économiques et sociaux. Or ces derniers ne font l'objet d'aucune primauté sur la législation ordinaire, dans la mesure où l'article 52 de la Charte québécoise (la clause de primauté) ne s'applique qu'aux articles 1 à 38. Par conséquent, les droits économiques et sociaux ne sont pas sanctionnables par les tribunaux à l'encontre du législateur et ne peuvent donc pas servir à rendre inopérante une loi qui serait considérée comme incompatible avec ces droits. Ils peuvent cependant servir à interpréter les lois, comme l'énonce l'article 53 de la Charte québécoise :

Si un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte.

Mais en présence d'une loi incompatible rédigée sans ambiguïté, l'article 43 de la Charte québécoise sera dépourvu de toute utilité.

On comprend aisément que cette situation n'est pas satisfaisante actuellement et qu'elle le serait encore moins dans un Québec souverain, eu égard aux obligations internationales qui découlent de l'article 27 du Pacte. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il faudrait donc que l'article 43 de la Charte obtienne la primauté sur les lois ordinaires et puisse servir à contester celles qui seraient considérées comme incompatibles avec ses dispositions.

Pour en revenir à l'article 27 du Pacte international, il faut mentionner que celui-ci ne définit pas le concept de «minorité». La définition suivante a été proposée par le Professeur Capotorti dans l'étude concernant la mise en oeuvre de l'article 27 du Pacte qu'il a préparée en tant que

---

69. Voir *supra*, note 68.

70. F. CAPOTORTI, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN 4 Sub. 2/384/Rev. 1), p. 39.

71. Michel LEIRIS, *Race et civilisation*, Paris, UNESCO, 1951, p. 21.

rapporteur spécial à la *Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités* de l'Organisation des Nations-Unies:

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.[72]

Il faut également souligner que la portée exacte des obligations qui s'imposent aux États signataires en vertu de l'article 27 du Pacte international fait l'objet d'une certaine controverse entre ceux qui considèrent que cette disposition ne fait que **prohiber** les interventions de l'État qui **empêcheraient** les minorités d'avoir leur vie culturelle, de pratiquer leur religion ou d'employer leur langue, et ceux qui, au contraire, estiment que l'article 27 **oblige** l'État à **favoriser activement** ces comportements en prenant des mesures positives impliquant, par exemple, des interventions administratives et un soutien financier. L'opinion la plus connue est sans doute celle du Professeur Capotorti qui, en tant que rapporteur spécial à la *Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités* de l'Organisation des Nations-Unies, a préparé une étude concernant la mise en oeuvre de l'article 27 du Pacte[73]. Selon lui, cette disposition garantit d'abord aux minorités le droit de préserver et de développer leur religion, leur langue et leur culture en mettant en oeuvre leurs **propres ressources**, l'État se voyant donc imposer l'obligation **de ne pas s'opposer** aux efforts que les minorités elles-mêmes sont susceptibles de faire dans ce sens. Il est vrai que, dans la même étude, le Professeur Capotorti affirme également que les États parties ont l'obligation, dans la limite de leurs ressources, de venir en aide aux minorités, en mettant à leur disposition les moyens matériels nécessaires pour la préservation et le développement de la religion, de la culture et de la langue minoritaires[74].

---

72. *Op. cit.*, note 70, p. 102. Une définition qui n'est guère différente a été proposée par M. Jules Deschênes en sa qualité de membre de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'Organisation des Nations-Unies; voir : Jules DESCHENES, «Qu'est-ce qu'une minorité?», (1986) 27 *Cahiers de droit* 255.

73. *Op. cit.*, note 70.

74. *Op. cit.*, note 70, p. 105. Pour une opinion contraire par un auteur considéré comme un éminent spécialiste de la question, voir : Patrick THORNBERRY, «Is There a Phoenix in the Ashes? -International Law and Minority Rights», (1980) 15 *Texas International Law Journal* 421, 449-450.

2.2 *Les droits des minorités relatifs à la langue de la législation et de la réglementation, de la justice et de l'administration*

Le Professeur Capotorti interprète l'article 27 du Pacte international comme **n'imposant pas** aux États signataires de reconnaître un statut officiel aux langues minoritaires, même si cette solution est considérée comme **souhaitable**. Il s'exprime notamment ainsi :

Une solution uniforme est difficile à appliquer dans ces domaines. Néanmoins, il semble pleinement justifié de penser que, dans tous les cas où une langue minoritaire n'a pas de statut officiel, des facilités adéquates doivent être mises à la disposition des membres du groupe linguistique minoritaire pour qu'ils ne soient pas désavantagés simplement parce qu'ils parlent une langue différente de celle de la majorité. Dans les procédures judiciaires et dans les rapports avec les autorités, par exemple, un système de traduction doit être prévu, à la charge de l'État.[75]

Par ailleurs, l'article 14(3) du Pacte international prévoit, de façon plus spécifique, que «Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes : a) À être informée, dans le plus court délai, **dans une langue qu'elle comprend** et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle; [...] f) À se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience».

Ces droits judiciaires à incidence linguistique garantis par le Pacte ont leur contrepartie dans la Charte québécoise, qui reconnaît le droit de toute personne arrêtée ou détenue d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention (article 28) et le droit de tout accusé d'être assisté gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience ou s'il est atteint de surdité (article 36).

Quant à la *Convention européenne des droits de l'Homme*, qui ne s'applique pas au Canada, mais que les tribunaux canadiens et québécois utilisent parfois pour interpréter le droit interne, les organismes chargés de sa mise en oeuvre ont refusé jusqu'à présent d'en faire découler un droit quelconque des membres des minorités d'utiliser leur langue dans les rapports avec l'administration publique, c'est-à-dire dans l'usage **officiel** (par opposition à l'usage **privé**) des langues[76].

---

75. *Op. cit.*, note 70, p. 107.

76. Sur la portée de la Convention européenne à l'égard des minorités, voir : Peter LEUPRECHT, «Le Conseil de l'Europe et les droits des minorités», (1986) 27 *Cahiers de Droit* 203-213. Le Conseil de l'Europe étudie actuellement un projet de *Charte des langues régionales et minoritaires*, qui reconnaîtrait aux minorités des droits plus larges que la Convention européenne; sur ce sujet, voir : Jean-Marie WOEHRLING, «La promotion des langues régionales et minoritaires dans le projet de Charte du Conseil de l'Europe», dans : Paul Pupier et José Woehrling (dir.), *op. cit.*,

Pour en revenir à l'article 43 de la Charte québécoise, est-il possible d'en faire découler un droit quelconque des minorités d'utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités publiques ou de recevoir certains documents officiels dans cette langue? Cela semble difficile, d'autant plus qu'il faut tenir compte de l'existence de la *Charte de la langue française* qui réglemente de façon précise et détaillée l'usage officiel des langues. Il ne semble donc pas possible de prétendre que la Charte québécoise des droits et libertés, qui est une loi beaucoup plus générale, confère aux minorités des droits linguistiques plus considérables que la loi 101. Il n'en reste pas moins que l'on pourrait peut-être combiner l'article 43 et l'article 10, qui prohibe la discrimination fondée sur la langue, pour tenter de reconnaître aux minorités le droit d'obtenir la traduction, dans leur langue, de certains documents administratifs, comme par exemple les formulaires de demande de prestations sociales. Il serait également possible d'invoquer, en plus des articles 10 et 43, d'autres dispositions de la Charte. Ainsi, l'article 22, qui garantit le droit de vote, combiné avec les articles 10 et 43, pourrait peut-être fonder le droit de recevoir certains documents électoraux dans la langue de la minorité.

2.3 Les droits des minorités relatifs à l'éducation

Il faut distinguer les droits des minorités à l'enseignement **dans leur langue** et à **l'apprentissage** de celle-ci, les droits relatifs à l'apprentissage de la **langue majoritaire** et, enfin, le droit que les minorités sont susceptibles de revendiquer de choisir entre l'enseignement en français et l'enseignement en anglais.

2.3.1 L'enseignement dans la langue minoritaire et l'apprentissage de la langue minoritaire

Le Professeur Capotorti s'exprime comme suit concernant l'emploi des langues des groupes minoritaires dans l'enseignement :

La langue étant un élément indispensable de la culture, la capacité de survie d'une minorité en tant que groupe culturel se trouve compromise si aucun enseignement n'est dispensé dans cette langue. Il est donc permis de douter de l'efficacité de mesures prises en faveur de la vie culturelle d'un groupe qui est privé d'instruction dans sa propre langue.[77]

Si cela signifie que l'auteur interprète l'article 27 comme obligeant les États signataires à mettre sur pied un système d'éducation publique dans lequel l'enseignement se donne dans la langue de chaque minorité vivant sur leur territoire, il faut conclure que la pratique de la très grande majorité des États ne respecte manifestement pas cette obligation du Pacte. En fait, pareille interprétation mettrait à la charge des États signataires des obligations financières que même les

note 31, pp. 133-182.

77. *Op. cit.*, note 70, p. 107.

plus riches d'entre eux auraient de la difficulté à assumer, si l'on songe au multilinguisme croissant qui existe aujourd'hui dans la plupart des pays du monde à la suite des migrations économiques et de la multiplication des réfugiés.

L'article 5(1)(c) de la *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, conclue sous l'égide de l'UNESCO, que le Canada n'a pas ratifiée, comporte des obligations beaucoup plus précises et plus spécifiques que l'article 27 du Pacte international en ce qui concerne les droits des minorités en matière d'éducation. Pourtant, cette disposition est très généralement interprétée comme ne mettant à la charge des États signataires que l'obligation **négative** de ne pas empêcher les minorités de mettre sur pied des écoles à leurs propres frais. Les articles 5.1.c) et 5.2 énoncent :

1. Les États parties à la présente convention conviennent :

c) Qu'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque État en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois :

i) Que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale;

ii) Que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes; et

iii) Que la fréquentation de ces écoles soit facultative.

2. Les États parties à la présente convention s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des principes énoncés au paragraphe 1 du présent article.

Un auteur éminent, pourtant très sympathique à la cause des minorités, commente de la façon suivante la portée de l'article 5(1)(c) :

Even though the matter is not explicitly resolved in Article 5(1)(c), it stands to reason that, as a rule, each minority must maintain its schools at its own expense. Needless to say, a State is not barred from subsidizing such schools if it wishes to. But there does not seem to be any general obligation incumbent on the State, under international law, to finance schools that preserve the minority's traditions.[78]

78. Yoram DINSTEIN, «Cultural Rights», (1979) 9 *Israel Yearbook on Human Rights* 58, 72.

On constate par conséquent qu'il n'y a pas de consensus concernant l'obligation des États, en droit international, de mettre sur pied un enseignement **dans** la langue ou **de** la langue de la minorité.

Qu'en est-il de l'article 43 de la Charte québécoise? Il paraît évidemment exclu de faire découler de cette disposition un droit de toutes les minorités à l'enseignement dans leur langue qui serait comparable à celui qui est prévu, au profit de la seule minorité anglophone, par la *Charte de la langue française*. Par contre, il n'est peut-être pas impossible de prétendre que, de la combinaison des articles 43 et 10, puissent éventuellement découler, au profit des «autres» minorités, certains droits moins élaborés que ceux dont bénéficie la minorité anglophone. En matière d'éducation, les minorités québécoises pourraient par exemple réclamer l'organisation d'un enseignement **de leur langue** et **de leur culture** d'origine. De tels programmes existent d'ailleurs déjà au Québec, sous le nom de «Projet d'enseignement des langues d'origine» (P.E.L.O.) et de «Programme des langues ethniques» (P.L.E.). Une revendication plus audacieuse consisterait à demander la mise sur pied, durant les premières années de la scolarité, d'un enseignement bilingue et biculturel dans lequel certaines matières seraient enseignées **dans** la langue de la minorité, de façon à assurer une intégration plus harmonieuse des enfants minoritaires dans le groupe majoritaire. De telles revendications pourraient s'appuyer sur le droit des enfants de la minorité à l'égalité de traitement avec ceux de la majorité, ce droit étant interprété et appliqué à la lumière de l'article 43 de la Charte québécoise[79]. Cependant, il ne s'agit là que d'hypothèses qui, jusqu'à présent, n'ont pas été vérifiées devant les tribunaux et dont il est très difficile, par conséquent, d'évaluer la vraisemblance.

2.3.2 L'apprentissage de la langue de la majorité

Tout aussi important que le droit de conserver leur propre langue d'origine est le droit des membres d'une minorité d'apprendre correctement la langue de la majorité. En effet, la maîtrise de la langue majoritaire conditionne normalement les chances de réussite économique et d'épanouissement social des personnes appartenant à une minorité linguistique. Rappelons à cet égard que la *Charte de la langue française* exige une «connaissance appropriée» de la langue française notamment pour l'accès aux postes de la fonction publique et à certaines professions.

Par ailleurs, le droit - ou l'obligation - de fréquenter les écoles de la majorité ne suffit pas toujours à permettre aux enfants minoritaires d'acquérir une connaissance satisfaisante de la

79. Aux États-Unis, dans *Lau* v. *Nichols*, 414 U.S. 563 (1974), la Cour suprême des États-Unis a jugé, en se fondant sur le principe d'égalité inscrit au Titre VI du *Civil Rights Act* de 1964, que l'enseignement doit être dispensé aux élèves dans une langue que ceux-ci **comprennent**. À la suite de cette décision, ont été mis sur pied des programmes scolaires bilingues et biculturels à l'intention des enfants appartenant à certaines minorités ethniques. Pour une analyse des différentes mesures adoptées à la suite de l'affaire *Lau*, voir Rachel F. MORAN, «Discretion Under Fire : The Challenge of Bilingual Education in the U.S.A.», dans : Paul Pupier et José Woehrling (dir.), *op. cit*, note 31, pp. 473-485.

langue majoritaire. Dans la mesure où ils n'ont pas les mêmes habiletés linguistiques de départ que les enfants de la majorité, ceux des minorités sont susceptibles de développer des difficultés d'apprentissage si l'enseignement n'est pas adapté à leur situation particulière. En combinant l'article 10 de la Charte québécoise, qui interdit la discrimination fondée sur la langue, avec l'article 40, qui reconnaît le droit à l'instruction publique gratuite, les membres des minorités linguistiques, y compris la minorité anglophone, pourraient donc réclamer la mise sur pied de cours spéciaux de langue française destinés à permettre à leurs enfants de combler l'écart qui les sépare des enfants de la majorité. Il ne serait évidemment pas nécessaire, à cette fin, d'invoquer l'article 43 de la Charte, qui vise la conservation des cultures et des langues d'origine des minorités, et non pas l'acquisition de la langue majoritaire. Ajoutons que des revendications du même genre pourraient être présentées pour obtenir des cours de langue française destinés aux membres **adultes** des groupes minoritaires. Il n'existe pas, à notre connaissance, de jurisprudence permettant d'évaluer les chances de succès de pareilles revendications.

2.3.3 *La revendication par les membres des minorités autres que la minorité anglophone du droit de choisir entre l'enseignement en français et l'enseignement en anglais*

À l'heure actuelle, la *Charte de la langue française* permet aux membres de la minorité anglophone du Québec, qui ont le droit de fréquenter l'école publique anglaise, de choisir entre cette école et l'école publique française. Le même droit n'appartient ni aux membres des autres minorités, ni à ceux de la majorité francophone, qui sont obligés de fréquenter l'école publique française. Il n'est pas douteux qu'une telle distinction pourrait être contestée en vertu de l'article 10 de la Charte québécoise et des articles 2(1) et 26 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, toutes dispositions qui interdisent expressément la discrimination fondée sur la langue. Il nous semble cependant que cette restriction du droit à l'égalité pourrait être justifiée. Son but, qui est d'amener les immigrants - et les francophones eux-mêmes - à fréquenter l'école de la majorité francophone paraît clairement légitime et les moyens utilisés ne semblent pas disproportionnés. Ajoutons cependant qu'un tel régime serait plus facile à défendre si la «clause universelle» s'appliquait au Québec, car la distinction opérée serait alors plus logique et davantage conforme à l'ordre des choses. En effet, dans ce cas, tous ceux dont l'anglais est la langue maternelle auraient le droit d'inscrire leurs enfants à l'école anglophone, les autres devant les envoyer à l'école francophone.

Pour clore ce point, rappelons que la Constitution canadienne actuelle contient le même genre de distinction que la loi 101, puisque l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* permet aux membres des minorités anglophone et francophones, et à eux seuls, de choisir entre l'école de la minorité (là où elle existe) et l'école de la majorité. À notre connaissance, l'article 23 de la Charte canadienne n'a jamais été contesté comme incompatible avec l'interdiction de la discrimination fondée sur la langue contenue dans les articles 2(1) et 26 du Pacte international.

2.4 Les droits des minorités relatifs à la langue de la vie économique

Comme on l'a vu auparavant, la «liberté linguistique» dans l'usage privé des langues, y compris en matière commerciale et économique, découle implicitement des libertés fondamentales et du droit à l'égalité. Elle bénéficie autant aux membres de la majorité qu'à ceux des minorités. Par ailleurs, on peut prétendre que les minorités pourraient s'appuyer **en plus** sur l'article 27 du Pacte international et sur l'article 43 de la Charte québécoise pour revendiquer le droit d'utiliser leur langue dans la vie économique. Cela paraît évident pour la première de ces dispositions, qui prévoit expressément le droit des membres des minorités linguistiques **d'employer leur propre langue**. Dans le cas de l'article 43 de la Charte québécoise, qui énonce le droit des membres des minorités **de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle**, on peut sans doute considérer que les relations économiques font partie de la «culture» au sens sociologique large du terme.

Par conséquent, il est peu douteux que l'on puisse, en s'appuyant sur les dispositions du Pacte international qui garantissent le droit à l'égalité, la liberté d'expression et les droits des minorités, contester les dispositions de la *Charte de la langue française* qui prohibent ou limitent l'usage d'une langue autre que le français dans la vie économique, ou encore qui, tout en autorisant l'usage d'une ou de plusieurs autres langues, imposent la prédominance du français.

Dans un tel cas, les responsables de la politique linguistique québécoise devront essayer de justifier ces mesures en démontrant qu'elles poursuivent un objectif légitime, à savoir le redressement et le renforcement du statut du français qui est une langue vulnérable et menacée sur le continent nord-américain, et que les moyens utilisés ne sont pas disproportionnés ou déraisonnables. À cette fin, ils pourront s'appuyer sur l'exemple de nombreux autres pays libres et démocratiques qui ont adopté des mesures semblables ou comparables, parce qu'ils connaissent une situation sociolinguistique similaire.

Si certaines mesures de la politique linguistique du Québec étaient malgré tout considérées comme non compatibles avec le Pacte, les représentants élus de la collectivité québécoise - ou cette dernière elle-même, par référendum - devraient décider ce qui leur importe le plus : rétablir la conformité du droit québécois avec le droit international en abolissant les dispositions jugées non conformes ou maintenir celles-ci malgré la réprobation éventuelle de l'opinion publique internationale, si elles étaient considérées comme essentielles à la sauvegarde de la langue française. Le même dilemme risque d'ailleurs de se poser en ce qui concerne l'existence du pouvoir du déroger à la Charte québécoise (et à la Charte canadienne), qui est également très susceptible d'être considéré comme incompatible avec le Pacte international. Cependant, c'est précisément pour avoir le privilège d'exercer ce genre de choix, fort difficiles, que le Québec accéderait à la souveraineté !

2.5 *Les droits des minorités relatifs à l'expression et à la diffusion de la culture minoritaire*

Un autre domaine dans lequel les droits d'une minorité ethnique et culturelle nécessitent d'être protégés est celui de l'expression et de la diffusion de la culture minoritaire. A ce sujet, l'étude des Nations-Unies portant sur les droits qui découlent de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* contient notamment les observations et recommandations suivantes :

Il va sans dire que l'initiative des membres des groupes minoritaires est la condition préalable de tout progrès dans ce domaine, [i.e. le domaine artistique], mais elle doit être encouragée et soutenue par les pouvoirs publics. [...] Il est généralement admis qu'une politique culturelle, pour être efficace, doit offrir des possibilités variées de diffusion de la culture en cause. Les moyens et les méthodes de propagation de la culture dont dispose aujourd'hui le monde moderne doivent être exploités à fond.[80]

Autrement dit, l'article 27 du Pacte obligerait les États parties à garantir à leurs minorités un certain accès aux **équipements** qui permettent la création, l'expression et la diffusion de la culture.

De ce point de vue de l'accès aux moyens de création et de diffusion de la culture, la Charte québécoise met toutes les collectivités culturelles sur le même pied : aucune disposition ne garantit expressément de droits aux minorités dans ce domaine, qu'il s'agisse de la minorité anglophone ou des autres. L'article 43 ne possède, à cet égard, qu'une signification au mieux implicite et potentielle[81]. Son éventuelle importance dans ce domaine est d'ailleurs limitée par le fait qu'en Amérique du Nord, une grande partie des moyens de communication et des équipements culturels relève du secteur privé, auquel cet article ne s'applique apparemment pas, du moins pas directement. En ce qui concerne le secteur étatisé, par contre, il n'est pas impossible qu'une jurisprudence inventive et généreuse combine différentes dispositions de la Charte québécoise, notamment les articles 10 et 43, afin de reconnaître certains droits aux minorités pour l'accès aux équipements culturels. Cependant, là encore, il ne s'agit que d' hypothèses qui restent à vérifier.

---

80. *Op. cit.*, note 70, p. 106.

81. La même chose est vraie pour l'article 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; voir *supra*, note 68.

Bibliographie

BERTING, Jan et al. (dir.), *Human Rights in a Pluralistic World : Individuals and Collectivities*, Westport - London, Meckler, 1990.

BROSSARD, Jacques, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1976, pp. 543-563.

BUERGENTHAL, Thomas et KISS, Alexandre, *La protection internationale des droits de l'homme*, Kehl-Strasbourg, Éditions N.P. Engel, 1991.

CAPOTORTI, Francesco, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN 4 Sub. 2/384/Rev. l).

CLAUDE, Inis L., *National Minorities - An International Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1955.

CARON, Madeleine, «L'utilisation du droit international aux fins d'interprétation et d'application de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec», (1984) *Revue québécoise de droit international* 307-317.

DE WITTE, Bruno, «Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique» dans Paul PUPIER et José WOEHRLING (dir.), *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson et Lafleur, 1989, pp. 85-101.

DESCHENES, Jules, «Qu'est ce qu'une minorité», (1986) 27 *Cahiers de Droit* 255.

DESCHENES, Jules, «Le rôle de la Sous-Commission sur la lutte contre la discrimination et la protection des minorités», (1985) 2 *Revue québécoise de droit international* 215.

DINSTEIN, Yoram, «Collective Human Rights of Peoples and Minorities», (1976) 25 *International and Comparative Law Quarterly* 102.

Les droits des minorités (Actes du IIIe Colloque international de droit constitutionnel de la Faculté de droit de l'Université Laval tenu à Québec en mars 1985), (1986) 27 *Cahiers de Droit* 1-300.

ERMACORA, Felix, «The Protection of Minorities Before the United Nations», (1983) 182 *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 247-370.

FALCH, Jean, *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1973 (Publié pour le Centre international de recherches sur le bilinguisme).

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., «Les droits linguistiques et culturels des minorités en Europe», dans : *Les droits linguistiques*, tome 2 du rapport de la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec, Québec, Éditeur officiel, 1972, pp. 125-197.

KLOSS, Hans, «Language Rights of Immigrant Groups», (1971) 5 *International Migration Review* 250.

LANNUNG, Hermod, «The Rights of Minorities», dans : *Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne* (Mélanges offerts à Polys Modinos), Paris, Pédone, 1968, pp. 181-195.

LEBEL, Michel, «Le choix de la langue d'enseignement et le droit international», (1974) 9 *Revue Juridique Thémis* 221.

LERNER, Natan, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

MANDELSTAM, André, «La protection des minorités», (1923) 1 *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 363.

McDOUGAL, M.S., LASSWELL, H.D. et LUNG-CHU CHEN, «Freedom from Discrimination in Choice of Language and International Human Rights», (1976) 1 *Southern Illinois University Law Journal* 151.

McKEAN, Warwick, *Equality and Discrimination Under International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1983.

MORIN, Jacques-Yvan et WOEHRLING, José : *Les Constitutions du Canada et du Québec, du Régime français à nos jours*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1992.

MORIN, Jacques-Yvan, «Pour une nouvelle Constitution du Québec», (1985) 30 *Revue de Droit de McGill* 171.

PUPIER, Paul et WOEHRLING, José (dir.), *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, 641 p.

SIGLER, Jay A., *Minority Rights - A Comparative Analysis*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1983.

SOHN, Louis B., «The Rights of Minorities» dans Louis HENKIN (dir.), *The International Bill of Rights (The Covenant on Civil and Political Rights)*, New York, Columbia University Press, 1981, ch. 11.

SZABO, Imre, *Cultural Rights*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1974.

TABORY, Mala, «Language Rights as Human Rights», (1980) 10 *Israel Yearbook on Human Rights* 167.

THORNBERRY, Patrick, «Is There a Phoenix in the Ashes? -International Law and Minority Rights», (1980) 15 *Texas International Law Journal* 421-458.

THORNBERRY, Patrick, «Self-Determination, Minorities, Human Rights : A Review of International Instruments», (1989) *International and Comparative Law Quarterly* 867-889.

TOURET, Bernard, *L'aménagement constitutionnel des États de peuplement composite*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1973.

VAN DYKE, Vernon, *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1985.

VERDOODT, Albert, *La protection des droits de l'homme dans les États plurilingues*, Paris, Fernand Nathan - Bruxelles, Éditions Labor, 1973.

VERDOODT, Albert, *Les droits linguistiques des immigrants*, Québec, Éditeur officiel, 1985 (Dossiers du Conseil de la langue française - no 22).

WHITAKER, Ben (dir.), *Minorities : A Question of Human Rights?*, Oxford, Pergamon Press, 1984.

WOEHRLING, Jean-Marie, «La promotion des langues régionales et minoritaires dans le projet de Charte du Conseil de l'Europe», dans PUPIER, Paul et WOEHRLING, José (dir.), *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, pp. 133-182.

WOEHRLING, José, «Le principe d'égalité, le système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec» dans : Pierre PATENAUDE (dir.), *Québec - Communauté française de Belgique Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral* (Actes du colloque tenu le 22 mars 1991, Faculté de droit, Université de Sherbrooke), Montréal, Wilson & Lafleur, 1991, pp. 119-168.

WOEHRLING, José, *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec*; étude préparée pour la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et publiée avec le rapport de la Commission; Québec, mars 1991, 110 p.

WOEHRLING, José, «L'Accord du Lac Meech et l'application de la Charte canadienne des droits et libertés», dans *Vues canadiennes et européennes des droits et libertés* (Actes des journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures - 1988), Cowansville, Éditions Y. Blais, 1989, pp. 377-418.

WOEHRLING, José, «Les droits linguistiques des minorités et le projet de modification de la Constitution du Canada (l'Accord du Lac Meech)», dans PUPIER, Paul et WOEHRLING, José (dir.), *Langue et droit* (Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé), Montréal, Wilson & Lafleur, 1989, pp. 291-322.

WOEHRLING, José, «La réglementation linguistique de l'affichage public et la liberté d'expression : *P.G. Québec* c. *Chaussure Brown's Inc.*», (1987) 32 *Revue de Droit de McGill* 878-904.

WOEHRLING, José, «La réglementation linguistique de l'affichage et la liberté d'expression», dans *L'avenir du français au Québec* (Actes du colloque tenu à Montréal les 2 et 3 mars 1987 par l'Union des écrivains québécois), Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1987, pp. 81-97.

WOEHRLING, José, «Le rôle du droit comparé dans la jurisprudence des droits de la personne», dans *La limitation des droits de l'homme en droit constitutionnel comparé* (sous la dir. de A. de Mestral et autres), Cowansville, Éditions Y. Blais, 1986, pp. 449-513.

WOEHRLING, José, «La Constitution canadienne et la protection des minorités ethniques», (1986) 27 *Cahiers de Droit* 171-188.

WOEHRLING, José, «L'article 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés et la langue», (1985) 30 *Revue de Droit de McGill* 266-293.

WOEHRLING, José, «Minority Cultural and Linguistic Rights and Equality Rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms», (1985) 31 *Revue de Droit de McGill* 50-92.

WOEHRLING, José, «La Constitution et le français: de l'effritement à l'érosion», dans *Le statut culturel du français au Québec* (Tome II des Actes du Congrès Langue et société au Québec), Québec, Éditeur officiel, 1984, pp. 416-434.

WOEHRLING, José, «De certains aspects de la réglementation linguistique scolaire en Suisse», dans : *Études juridiques en l'honneur de Jean-Guy Cardinal*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 453-468.

WOEHRLING, José, «À la recherche d'un concept juridique de la langue : présence et qualité du français dans la législation linguistique du Québec et de la France», (1981-82) 16 *Revue Juridique Thémis* 457-504.

Jules Deschênes

Les droits des minorités

Cet expert n'a pas soumis de texte à l'intention des commissaires lors de son témoignage. Cependant, la transcription intégrale du témoignage de Jules Deschênes portant sur les droits des minorités se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 11, 2 décembre 1991

LES NATIONS AUTOCHTONES

Éric Gourdeau

La question autochtone

La transcription intégrale du témoignage de Éric Gourdeau se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 27, 11 février 1992

Note liminaire

Le territoire québécois d'aujourd'hui, d'une superficie totale de quelque 450,000 milles carrés, résulte de l'addition successive de trois territoires :

1. une partie du Québec de 1760, dont les frontières finales furent délimitées en 1867;

2. une partie de la terre de Rupert transférée par le Canada au Québec en 1898;

3. une partie de la terre de Rupert (district d'Ungava) transférée par le Canada au Québec en 1912.

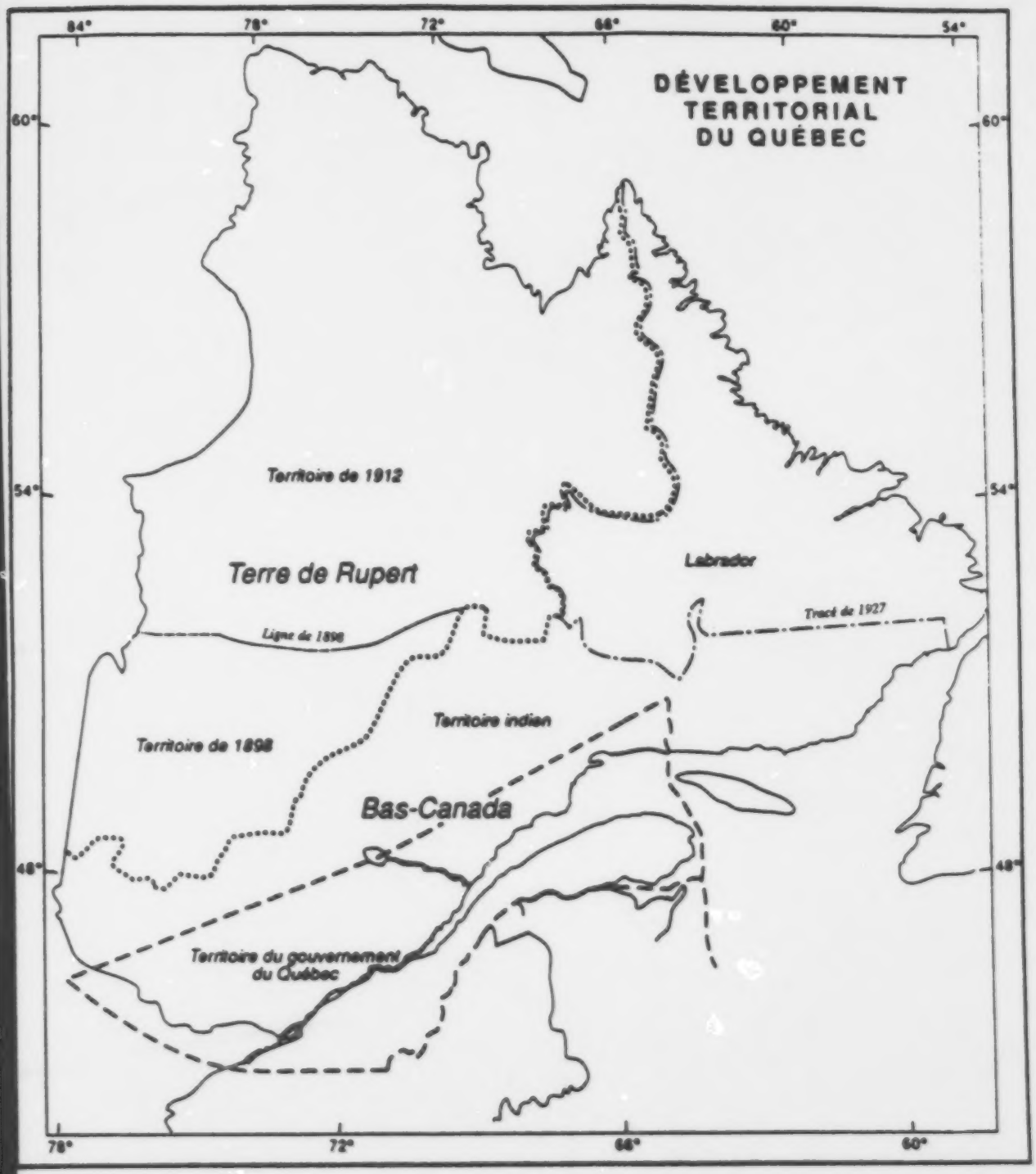
La figure I présente un aperçu de l'évolution des limites territoriales du Québec.

La chronologie de cette évolution territoriale correspond dans ses grandes lignes à celle de l'intérêt manifesté par le Québec de procéder à la mise en valeur des richesses naturelles du territoire, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'extraction minière ou du développement forestier. Au début cependant, c'est-à-dire en 1608, l'intérêt du Québec se limitait presquement, en toute vraisemblance, à l'établissement de structures permanentes de colonisation, d'industrialisation et de commerce le long du fleuve St-Laurent. Cela explique sans doute pourquoi la Proclamation Royale de 1763 a réparti sur deux zones administratives le territoire du Québec d'alors, c'est-à-dire celui dont les limites septentrionales aboutaient la limite méridionale de la terre de Rupert, que l'Angleterre s'était déjà appropriée et avait depuis 1670 confiée à la Compagnie de la Baie d'Hudson.

... *Québec de 1763*

La Proclamation Royale définit comme «territoire du Gouvernement du Québec» une bande de terre longeant le fleuve St-Laurent, limitée au sud par ce qui deviendra en 1783 la frontière américaine et, au nord, par une ligne parallèle au fleuve allant de la rivière St-Jean sur la Côte-Nord à la frontière ontarienne en passant par le mitan du Lac St-Jean. Au delà de cette ligne, le territoire est désigné «territoire indien».

Figure 1


84°
78°
72°
66°
60°
54°
60°
54°
48°
DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL
DU QUÉBEC
Territoire de 1912
Terre de Rupert
Labrador
Tracé de 1927
Ligne de 1898
Territoire indien
Territoire de 1898
Bas-Canada
Territoire du gouvernement
du Québec

Dans le territoire du Gouvernement du Québec, la Proclamation Royale confirme les titres et les droits de propriété ou de possession déjà octroyés par la Couronne française. Pour ce qui est du «territoire indien», la Couronne britannique en réserve l'utilisation aux tribus amérindiennes qui y étaient présentes, et qu'on identifie aujourd'hui comme étant les Algonquins, les Attikamekw et les Montagnais.

...Terre de Rupert de 1898

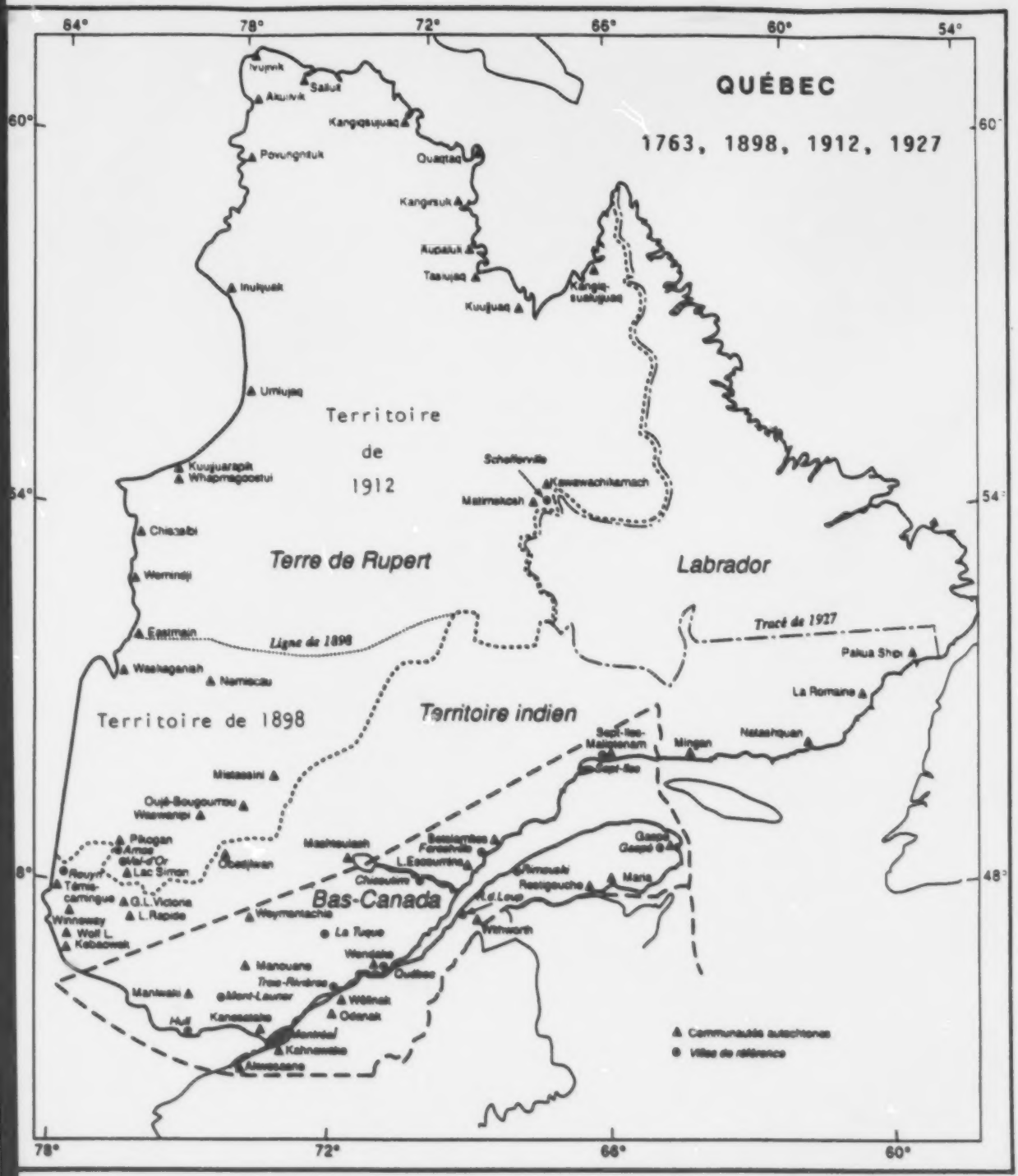
La loi de 1898, en repoussant les frontières du Québec jusqu'à la Rivière Eastmain, ne mentionne rien de spécifique touchant les droits des Amérindiens qui occupent le territoire visé.

...Terre de Rupert de 1912

En repoussant les frontières septentrionales du Québec depuis la Rivière Eastmain jusqu'au Détroit d'Hudson, la loi d'extension des frontières de 1912 fait obligation au Québec de se faire remettre par les Autochtones du territoire les droits ancestraux qu'ils peuvent y détenir, avant d'y entreprendre des entreprises de colonisation.

La figure 2 montre la localisation approximative des établissements autochtones actuels dans l'ensemble du territoire québécois.

Figure 2


QUÉBEC
1763, 1898, 1912, 1927
Territoire de 1912
Terre de Rupert
Labrador
Ligne de 1898
Tracé de 1927
Territoire de 1898
Territoire indien
Bas-Canada
Communautés autochtones
Villes de référence

1. Survol historique

1.1 Période pré-coloniale

Le terme autochtone signifie «né du sol lui-même». Au Québec, ce terme désigne les Inuit et les Amérindiens parce que leurs ancêtres sont les premiers habitants connus du territoire québécois. Leur présence y remonte à quelque 6 000 ans, donc fort longtemps avant l'arrivée des premiers Européens au Québec voilà 450 ans.

Au moment de l'arrivée des Européens (1534 - Jacques Cartier), le Québec n'était pas le territoire que l'on connaît aujourd'hui. Il faisait partie d'un immense territoire que se partageaient les Autochtones pour exercer leurs activités sociales, culturelles et économiques. Ils possédaient leurs propres formes de gouvernement et d'organisation communautaire et constituaient différentes nations qui traitaient entre elles selon leurs besoins et pour échanger divers produits de leurs activités. Et, depuis longtemps, diverses nations amérindiennes trafiquaient leurs fourrures et d'autres produits avec des commerçants européens navigateurs.

1.2 Régime colonial français (1608 à 1760)

Lorsque les premiers Européens s'installèrent pour de bon au Québec, ils le firent pour étendre ici le royaume de France ou le royaume d'Angleterre. Ce furent d'abord les Français. Samuel de Champlain fonda la ville de Québec en 1608, au nom du roi de France. Sous son règne et sous celui de ses successeurs, des colons et des marchands français vinrent s'établir au Québec et furent rejoints par les missionnaires désireux de convertir les Amérindiens à la foi chrétienne.

Sous le régime français les Amérindiens sont laissés libres en quelque sorte de circuler où ils l'entendent, de s'y conduire comme ils le décident. Ce qui n'exclut pas toutefois les pressions que font respectivement sur eux intendants et missionnaires, pour qu'ils apportent leur contribution - sous forme de fourrures particulièrement - à la rentabilisation de l'extension du Royaume de France et à l'expansion du Christianisme.

On les invite aussi à s'allier aux Français qui disputent la possession de cet immense territoire aux Anglais et aux Portugais. Et l'on fonctionne à leur endroit en les récompensant pour leur collaboration et en général dans le respect de leurs vies et coutumes.

L'occupation du territoire par les Français dura 150 ans. Pendant cette période le roi d'Angleterre Charles II concéda en 1670 le territoire nordique (la terre de Rupert) à la compagnie de la Baie d'Hudson en lui donnant mission d'installer des postes de traite de fourrures; parallèlement, l'Angleterre menait aussi une série de guerres contre les installations françaises le long du St-Laurent; elle remporta la victoire en 1759 sur les plaines d'Abraham à Québec et, malgré sa défaite l'année suivante à Ste-Foy, se fit concéder la Nouvelle-France par le traité de Paris de 1763.

Durant le régime français, certains seigneurs avaient cédé des portions de leurs seigneuries à des tribus indiennes (v.g. à Odanak et Wôlinak), et des congrégations missionnaires s'étaient vu allouer des territoires pour y installer les Amérindiens et procéder à leur éducation (v.g. à Kahwawake et à l'Ancienne Lorette).

1.3 Régime colonial anglais (1760 à 1867)

Le roi d'Angleterre prit officiellement possession du territoire du Québec et émit la Proclamation Royale de 1763, partageant le territoire québécois en deux parties :

le territoire du gouvernement du Québec, une bande de terre des deux cotés du fleuve St-Laurent, depuis la rivière St-Jean sur la côte nord jusqu'à l'Ontario en passant par le lac St-Jean;

le territoire indien, couvrant le reste du Québec d'alors.

Dans le territoire du gouvernement du Québec, les titres et concessions territoriales du régime français furent confirmés; les Amérindiens déjà sur place s'installèrent, pour certains, sur des terres qui leur furent cédées par des propriétaires privés et, pour d'autres, sur des terres que les congrégations missionnaires avaient reçues au temps du régime français pour regrouper des indiens et procéder à leur éducation.

Dans le territoire indien, des terres furent démarquées et mises de coté pour les différentes bandes amérindiennes par le gouvernement du Québec, au fur et à mesure que la colonisation et le développement industriel se produisaient. Sauf exceptions très rares, les terres ainsi mises de côté visaient à confiner les Amérindiens dans des territoires relativement petits pour permettre au gouvernement de procéder librement à la colonisation et/ou à l'industrialisation du territoire.

1.4 Régime canadien

En retraçant l'évolution du dossier autochtone au Québec, il faut considérer 1867 comme une année charnière. C'est en effet à ce moment que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par son article 91(24), confère au gouvernement fédéral la compétence «sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens». Une première loi, celle de 1876, coïncide avec l'extension de la compétence fédérale d'abord dans les Maritimes puis dans l'Ouest canadien, et touche spécifiquement les terres indiennes, l'appartenance à la Bande et l'administration locale. Ignorant l'incompatibilité existant entre d'une part les valeurs des peuples vivant en communauté ou en tribu et, d'autre part, les idéaux de la libre entreprise, elle préconise l'émancipation des Indiens et récompense leur passage éventuel de la vie traditionnelle à l'intégration pure et simple dans la société globale canadienne.

C'est à la fois pour favoriser cet objectif et protéger les Indiens contre les abus des colons et des commerçants que fut consacré le système de la Réserve, une entité territoriale généralement destinée à favoriser la sédentarisation des Indiens, à la promotion des valeurs éducatives jugées

nécessaires à leur émancipation éventuelle et interdisant certaines pratiques jugées «non civilisées», telles les danses tribales. Elle favorisa également l'exploitation, par des intérêts privés, de terres réservées jusqu'alors aux Indiens, grâce au processus de cession des terres par les Indiens, réduisant d'une façon substantielle la superficie originale de nombreuses Réserves.

La création des Réserves et leur rapetissement graduel au profit du développement par les non-Indiens, notamment des immigrants dans l'ouest du pays, ne se firent pas sans soubresauts. Pour y faire face, le Parlement fédéral adopta dans la première moitié du 20ième siècle une série d'amendements à la Loi sur les Indiens pour étendre son pouvoir discrétionnaire sur la Réserve et les Indiens et accentua ses efforts pour inciter les Indiens à renoncer en quelque sorte à leur identité et à se fondre dans une identité canadienne *from coast to coast*.

Paradoxalement, la Réserve indienne ramenée à des dimensions congrues et dépouillée d'assises territoriales sous le prétexte avoué de la rendre en quelque sorte invivable, sinon pour une période transitoire, devait s'avérer le lieu où l'identité indienne, dans de nombreux cas, allait se cristalliser et prévenir la disparition complète des premières nations en tant que groupes distincts et farouchement décidés à survivre.

C'est au tournant des années '70, que le dossier autochtone a vraiment commencé à se présenter d'une façon nouvelle au Canada. Devant l'échec des politiques mises de l'avant par le Gouvernement, des chefs autochtones se sont levés à travers le pays pour protester contre son attitude arrogante et égocentrique, et en ont dénoncé les effets néfastes sur la condition générale des Autochtones. Une condition précaire tout autant sur le plan économique que sur le plan social. Depuis lors, le mouvement de revendication s'est généralisé et, tout en ne niant pas l'urgence des mesures à prendre pour améliorer leur situation, les Autochtones ont systématiquement exigé que les politiques les concernant s'appuient sur la reconnaissance et la définition de leurs droits.

Ils ont gagné une première manche importante en obtenant que soient inscrites à l'article 35 de l'Acte Constitutionnel de 1982 la reconnaissance et la confirmation de leurs droits ancestraux et ceux issus de traités; mais la définition de ces droits, c'est-à-dire leur nature exacte et leur portée, tarde encore. Dans les conférences constitutionnelles qui ont suivi (1983, 84, 85, et 87), et qui portaient essentiellement sur cette question, aucune entente ne s'est avérée possible entre eux et les gouvernements fédéral et provinciaux. On en est toujours là aujourd'hui.

On me permettra de souligner au passage que le geste posé par Elijah Harper dans la saga du Lac Meech doit s'interpréter, à mon avis, comme l'expression de la frustration ressentie par les leaders autochtones suite aux échecs des conférences constitutionnelles, et non pas comme un rejet de la position québécoise. Au terme d'une décennie d'espoirs déçus, Harper a saisi une occasion unique - une occasion en or - de rappeler à l'ensemble de la société l'importance et l'urgence de définir la nature et la portée des droits ancestraux.

Quoi qu'il en soit, il faut espérer que la fin du 20ième siècle marquera également la fin d'un régime qui garde sous tutelle directe ou indirecte les Amérindiens, les réduit à un statut de citoyens mineurs et perpétue leur état de dépendance; un état qui leur nie en quelque sorte la fierté qui caractérisait leurs ancêtres et qui leur avait valu - lors des conquêtes française et anglaise - d'être à la fois craints et respectés.

Il faut bien se rappeler en effet que ces conquêtes territoriales par les Européens aux XVIIe et XVIIIe siècles ont été réalisées officiellement avec le concours des Autochtones eux-mêmes, à qui les envahisseurs promirent en retour qu'ils ne seraient ni molestés ni dérangés dans leurs activités. Que l'histoire ait permis par la suite d'invoquer cette promesse pour les cantonner dans des Réserves, sous prétexte de les protéger contre eux-mêmes et contre les abus de l'extérieur, peut s'expliquer; tout comme peut s'expliquer sans doute le régime d'exemption de taxes qui s'y applique à leurs descendants. Mais, comme ceux-ci le soulignent à notre société de plus en plus conscientisée au problème, cela ne peut plus justifier la perpétuation d'un système de dépendance qui les garde sous tutelle et les prévient de tenir dans leur évolution le rôle actif et décideur nécessaire; d'autant plus que cette tutelle leur a été imposée pour permettre en quelque sorte à ceux qui ne devaient pas les déranger de s'approprier, en toute tranquillité d'esprit, le développement de plus en plus gourmand des richesses contenues dans leur environnement.

2. *Implication du Québec*

2.1 Période d'avant 1960

Depuis la Confédération, l'intérêt du Québec à l'endroit des Autochtones ne s'est à peu près pas manifesté avant 1960, sauf lorsqu'il s'est agi de mettre de côté des terres pour permettre au Gouvernement fédéral d'établir, sous son contrôle et son administration, des Réserves où cantonner et sédentariser les Indiens. C'est ainsi que le Québec (Bas-Canada), après avoir sous le régime anglais mis de côté 230,000 acres pour le bénéfice des Indiens alors sous sa juridiction, y ajouta 100,000 acres (Loi de 1922) pour permettre l'établissement de Réserves Indiennes fédérales. Notons qu'en tout et pour tout seulement 194,000 acres sur les 330,000 acres ainsi prévus font effectivement partie aujourd'hui de la superficie totale des Réserves indiennes.

Le désintérêt du Québec pour les Autochtones a, pendant cette période, connu son point culminant lorsqu'au milieu des années '30 le Québec a prétendu à l'encontre de la position canadienne que les Inuit ne tombaient pas sous sa compétence, mais bien sous celle du fédéral, au motif qu'ils devaient être considérés comme des Indiens pour fins d'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867. Ce que confirma la Cour Suprême du Canada en 1939; une décision que le Canada inscrivit en appel au Conseil privé de Londres et qui n'y fut jamais débattue, le Canada se contentant de régler son problème en excluant les Inuit de l'application de la Loi sur les Indiens lors de la révision de cette loi en 1950-51.

2.2 *Période de 1960 à 1971*

Au début des années '60, renversement complet de la position du Québec à l'endroit des Inuit. Le Québec fut alors appelé à transformer en permis d'exploitation minière un des permis d'exploration qu'il avait consentis à des promoteurs privés (Raglan Mines, devenu depuis Asbestos Corporation) dans son territoire nordique, le long du Détroit d'Hudson. Soucieux d'associer les Inuit, seuls résidants permanents du territoire, au développement éventuel des richesses naturelles, le Québec entreprit d'assumer à leur égard ses responsabilités dans les domaines de juridiction provinciale. Même si la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquait pas aux Inuit, le Fédéral avait établi depuis la fin des années '40 certains établissements dans la région pour desservir les Inuit dans les domaines scolaires et sanitaires et les avaient étendus graduellement sur l'ensemble de la région pendant les années '50. En somme, en l'absence du Québec, le fédéral avait assumé des responsabilités provinciales sans se prévaloir, comme le lui permettait la Cour Suprême en 1939, de sa compétence pour s'en approprier la juridiction.

La direction générale du Nouveau Québec fut établie par décret[1] en 1963 et chargée de mettre en route une politique visant principalement à préparer les Inuit à jouer éventuellement un rôle-clé dans le développement du territoire qui se pointait à l'horizon; politique centrée principalement sur l'éducation, la santé et l'emploi ainsi que sur le développement économique via les coopératives et l'établissement d'infrastructures de communication.[2]

Des écoles provinciales furent établies dans chacune des communautés inuit, des hôpitaux construits à Kuujiuaq et à Fort Georges et des administrateurs québécois placés dans chacune des communautés inuit.

L'implication nouvelle du Québec auprès des Inuit s'étendit dans certains domaines aux Indiens Cris résidant dans le territoire de 1912, c'est-à-dire ceux de Poste-de-la-Baleine (Whapmagoostui), Paint Hills (Wemindji) et Fort Georges (Chisasibi), notamment dans les secteurs de la santé, de la formation professionnelle et de la coopération.

2.3 *Période de 1971 à 1978*

Même si la politique québécoise de 1963 à l'égard des Inuit avait pris en compte des réflexions et points de vue de fonctionnaires fédéraux en poste, de missionnaires et de certains leaders esquimaux, il reste qu'elle constituait une politique décrétée unilatéralement par le Gouvernement et, sous cet aspect, une politique qu'on peut qualifier de paternaliste.

---

1. Décret 613, 8 avril 1963.

2. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Perspectives de développement du Nouveau-Québec*, texte mimégraphié, S.A.A., le 8 juin 1963, 8 pages.

Il en va tout autrement de la politique québécoise à l'égard de ces mêmes Eskimos et à l'égard des amérindiens Cris et Naskapis, établie à l'occasion cette fois-ci encore de la volonté du Québec de mettre en valeur à ses fins propres les richesses naturelles de territoires habités par les Autochtones, mais dont l'objectif immédiat et premier était le règlement d'un contentieux touchant les droits des parties en cause.

Le règlement de ce contentieux a mis presque deux ans à se finaliser et, à mes yeux, constitue la première véritable politique d'ensemble de l'État québécois vis-à-vis des populations autochtones de son territoire. Je la qualifie de politique véritable parce que d'une part elle a été établie dans ses moindres détails par les parties en cause et que, d'autre part, elle a créé des mécanismes pour en assurer la mise en application et lui apporter au besoin d'éventuelles corrections ou redressements; je la qualifie de politique d'ensemble parce qu'elle établit pour chacun des secteurs d'activités des régimes spécifiques assurant et gouvernant l'exercice des droits des parties qui ont conclu les deux ententes, celle de 1975 dans le cas des Inuit et des Cris (la Convention de la Baie James et du Nord québécois) et celle de 1978 dans le cas des Naskapis (la Convention du Nord-Est québécois).

La conclusion de ces ententes, est-il nécessaire de le mentionner, a constitué le règlement hors-cour du litige provoqué au début des années '70 par la décision du Québec de procéder au développement hydroélectrique de la Grande Rivière, dans le territoire annexé au Québec en 1912. La loi d'extension des frontières du Québec avait alors requis que, préalablement à la mise en valeur des richesses naturelles de son nouveau territoire, le Québec obtient des Autochtones la remise de leurs droits pour permettre au Canada d'en légiférer l'extinction. Rappelons que ce processus de la remise de leurs droits ancestraux par les Autochtones et de l'extinction de ces droits par le Fédéral, alors qu'il était prévu dans l'Acte de 1912 sur le territoire allant de la Rivière Eastmain au Détroit d'Hudson, n'était pas prévu dans la loi de 1898 qui avait poussé les anciennes frontières québécoises jusqu'à la Rivière Eastmain. Ce qui n'empêchera pas d'inclure dans le règlement tous les Cris et Naskapis, qu'ils habitent dans le territoire de 1912 ou dans celui de 1898. À ce point de vue aussi l'on retrouve dans les conventions de 1975 et 1978 un règlement d'ensemble pour ce qui concerne les populations autochtones signataires et la politique québécoise à leur égard; on les a considérés à juste titre comme membres de Nations à qui on reconnaissait des droits fondés sur leur appartenance «nationale», non limitée aux cadres constitutionnels ou juridiques de la société québécoise et canadienne.

2.4 Période de 1978 à aujourd'hui

C'est à la fin de l'année 1978 que se concrétise une nouvelle volonté d'implication du Québec, cette fois-ci à l'endroit de tous les Autochtones de son territoire. Créé en début d'année , et placée sous l'autorité immédiate du Premier ministre, pour coordonner dans les mois suivants l'élaboration finale des lois donnant suite aux Conventions de 1975 et 1978, le Secrétariat aux Activités Gouvernementales en Milieu Amérindien et Inuit (SAGMAI) reçut entre autres le mandat d'élaborer une politique d'ensemble en concertation avec les parties intéressées.

Une politique d'ensemble existait déjà, comme je l'ai rappelé plus haut, pour ce qui concerne les Inuit, les Cris et les Naskapis, mais pas à l'égard des autres Autochtones, c'est-à-dire les Amérindiens habitant le territoire québécois d'avant 1898.

Le 20 mars 1985, l'Assemblée Nationale adopta une motion portant sur les droits des Autochtones :

La résolution de l'Assemblée nationale du 20 mars 1985

Motion portant sur la reconnaissance des droits des Autochtones :

Que cette assemblée

Reconnaisse l'existence au Québec des Nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, mimacque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit;

Reconnaisse leurs droits ancestraux existants et les droits inscrits dans les conventions de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-est québécois;

Considère que ces conventions, de même que toute autre convention ou entente future de même nature, ont valeur de traités;

Souscrive à la démarche que le gouvernement a engagée avec les Autochtones afin de mieux reconnaître et préciser leurs droits, cette démarche s'appuyant à la fois sur la légitimité historique et sur l'importance pour la société québécoise d'établir avec les Autochtones des rapports harmonieux fondés sur le respect des droits et la confiance mutuelle;

Presse le gouvernement de poursuivre les négociations avec les Nations autochtones en se fondant, sans s'y limiter, sur les quinze principes* qu'il a approuvés le 9 février 1983 en réponse aux propositions qui lui ont été transmises le 30 novembre 1982 et à conclure avec les Nations qui le désirent ou l'une ou l'autre des communautés qui les constituent des ententes leur assurant l'exercice:

a) du droit à l'autonomie au sein du Québec;
b) du droit à leur culture, leur langue, leurs traditions;
c) du droit de posséder et de contrôler des terres;
d) du droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques;
e) de droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier, de façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec;

Déclare que les droits des Autochtones s'appliquent également aux hommes et aux femmes;

Affirme sa volonté de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes conclues avec les Nations autochtones du Québec; et

Convienne que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins.

Québec, le 20 mars 1985

Cette résolution marque en quelque sorte le point d'arrivée du processus entrepris à la fin de 1978 avec la rencontre, sur trois jours, du Gouvernement et des Chefs de Bande; une réunion de sensibilisation mutuelle convoquée à la fois à la suggestion de certains Chefs amérindiens et pour donner suite à la volonté exprimée par Québec de normaliser ses relations avec les Autochtones de son territoire dans le respect de leurs droits particuliers et d'assurer qu'ils puissent jouir en plénitude des services offerts à la population québécoise.[3]

C'est à la suite de cette rencontre que les Nations attikamèque et montagnaise, réunies au sein du Conseil Attikamek-Montagnais (le CAM) manifestèrent en 1980 leur désir de négocier avec Québec une entente globale s'appuyant sur leurs droits ancestraux. Une première occasion se présentait pour Québec de se donner une politique à leur égard, mais qui n'alla pas plus loin que d'adopter onze principes, dont celui de ne pas faire de l'extinction des droits une condition préalable aux négociations. De toute façon, les discussions constitutionnelles au niveau pancanadien et l'annonce d'une nouvelle politique fédérale sur l'autonomie politique des Amérindiens, tout autant que le manque de préparation des deux parties (Québec, CAM), devaient paralyser dès le départ les négociations.

Toutefois, en insistant auprès du Gouvernement pour qu'il précise sa politique à l'égard des Autochtones, le Conseil attikamek-montagnais a ouvert la voie aux autres Nations autochtones du Québec. Aussi, lorsqu'à l'occasion des discussions constitutionnelles un front commun de tous les Autochtones du Québec demanda le 30 novembre 1982 au Gouvernement de reconnaître leurs droits sous forme de quinze principes, le Conseil des ministres put-il à peine deux mois plus tard transmettre en réponse sa position officielle, laquelle allait constituer, avec la résolution de l'Assemblée Nationale, la pierre angulaire de la politique du Québec à l'égard des Autochtones (Annexe 1). La réponse du Gouvernement, adoptée par le Conseil des ministres le 9 février 1983, élabore un nouveau cadre de discussions avec les Autochtones fondé sur la reconnaissance des Nations autochtones du Québec, la nécessité d'établir des relations harmonieuses avec elles et de conclure des ententes visant à aménager l'exercice de leurs droits.

3. Allocution de René Lévesque aux Centres d'Amitiés du Canada le 16 juin 1978, S.A.A., Conseil Exécutif

Par la suite, le Gouvernement proposait à l'Assemblée Nationale de tenir une commission parlementaire afin d'étudier les mémoires des Autochtones portant sur leurs droits et besoins fondamentaux.

Durant trois jours, au mois de novembre 1983 les leaders autochtones vinrent entretenir les parlementaires des droits, des aspirations et des besoins de leurs Nations. C'est à cette occasion, afin de mieux garantir la pérennité de la politique gouvernementale à l'égard des Autochtones et surtout afin de s'assurer du plus large consensus possible dans la société québécoise en général et dans l'appareil administratif de l'État plus particulièrement, que fut évoquée l'idée de fournir l'occasion à l'Assemblée Nationale elle-même de se prononcer sur les droits des Nations autochtones.

Il faudra attendre plus d'un an avant que l'Assemblée Nationale ne se prononce sur la question. Ce délai résultait essentiellement d'une mésentente profonde entre les Autochtones et le Gouvernement, non pas tant sur le contenu même de la motion mais plutôt sur sa forme. Essentiellement, les leaders des Nations autochtones souhaitaient que l'Assemblée Nationale se prononçât sur certains amendements à la Constitution canadienne dont avaient convenu toutes les provinces à l'exception du Québec en mars 1983. La position du Québec à l'égard de la Constitution canadienne depuis 1982 ne permettait pas de donner suite à cette demande.

Par la suite, des leaders autochtones, tout en reconnaissant la valeur de la politique gouvernementale, craignirent que, si la motion était adoptée par l'Assemblée nationale, elle ne vienne nuire à la reconnaissance de leurs droits dans le forum constitutionnel pancanadien. Ces leaders croyaient en effet possible et jugeaient préférable d'obtenir au préalable une reconnaissance plus forte de leurs droits à l'occasion des discussions constitutionnelles.

L'échec de la conférence constitutionnelle de 1984 ne permettait plus de retenir cette objection; le nouvel échec survenu en 1985 ne fit que confirmer la difficulté d'atteindre un consensus pancanadien et la nécessité pour le Québec de poursuivre sa propre voie.

Entretemps, le 24 avril 1984, sur la base des quinze principes édictés en février 1983, le Gouvernement concluait une entente qualifiée de «Gouvernement à Gouvernement» par les deux signataires, le Premier ministre du Québec et le Grand Chef Mohawk de Kahanwake. Cette entente prévoyait le versement par le Québec d'une somme de 4,2 millions aux Mohawks de Kahnawake pour construire leur centre hospitalier sur la réserve et en établissait le mode de financement et de gestion. Elle fut entérinée par l'Assemblée Nationale en juin 1984 et on y prévoit pour la première fois au Québec que ses clauses s'appliquent malgré toute disposition contraire d'une loi générale ou spéciale.

Au milieu de l'année 1988, le Gouvernement du Québec a rendu public un document intitulé *Les fondements de la politique du Québec en matière autochtone* et où se trouvent confirmées les balises que représentent les 15 principes de 1983 et la Résolution de 1985 pour établir, dans des ententes avec les Nations autochtones, les politiques les plus appropriées pour leur assurer

l'exercice de leurs droits, qu'il s'agisse de droits reconnus dans la Constitution ou de droits qui leur seraient reconnus dans les lois québécoises.

3. Situation juridique, politique et économique des autochtones du Québec

La situation juridique, politique et économique des autochtones au Québec se présente de façon différente selon les Nations impliquées.

3.1 Situation juridique

Les Cris, les Inuit et les Naskapis ont déjà signé des conventions avec les gouvernements. Leurs droits - dont la nature, l'exercice et la portée sont maintenant précisés - jouissent de la protection constitutionnelle en vertu de l'article 35(3) de la Constitution canadienne. Par ailleurs, les Algonquins, les Attikamekw et les Montagnais détiennent encore sur une importante partie du territoire québécois des droits de type ancestral - confirmés par l'article 35 - mais dont la nature et la portée, et a fortiori l'exercice, n'ont pas fait l'objet d'un règlement global. Quant aux Nations micmaque, mohawk, malécite et abénaquise, elles ne semblent pas être couvertes par l'article 35 dans la mesure où la Proclamation Royale de 1763 est considérée au plan constitutionnel comme étant la source des droits territoriaux des Amérindiens au Québec. Enfin, les Hurons, ayant conclu en 1759 - soit quatre ans avant la Proclamation Royale - une entente touchant certaines de leurs activités en territoire québécois, détiennent en vertu de ce traité des droits dont la portée et l'exercice n'ont pas encore été déterminés mais font l'objet de négociations présentement en cours.

3.2 Situation politique

Au plan politique, les Inuit sont parmi les Autochtones dans une situation particulière. En ce sens qu'ils n'ont de statut ethnique particulier au Québec que celui d'être les propriétaires, en tant que membres de leur ethnie, de terres que leur a concédées le Québec par lettres patentes à la fin des années '70. Ils occupent ces terres et les contrôlent hors de toute tutelle fédérale; quant aux organismes locaux et régionaux qu'ils dirigent, ils sont sous juridiction provinciale. Les Inuit ne sont pas exemptés des taxes fédérales ou provinciales s'appliquant au Québec.

Les Cris et les Naskapis - qui ont également acquis du Québec en pleine propriété communautaire certains territoires à la fin des années '70 - vivent quant à eux dans des portions adjacentes de terres publiques dont le contrôle et l'administration ont été, pour leur bénéfice exclusif, transférés au fédéral par le Québec, qui s'en est cependant conservé la nue-propriété. *La Loi Crie-Naskapie de 1984*, en vertu de laquelle ces communautés sont administrées, leur reconnaît un statut particulier en tant qu'ethnies dans à peu près tous les domaines d'activité, y compris l'exemption des taxes; cette loi leur reconnait également un certain degré d'autonomie politique au niveau local. Quant aux lois provinciales qui s'appliquent à eux, elles sont également à caractère ethnique dans plusieurs domaines.

Les autres Nations amérindiennes du Québec, toutes encore couvertes par la *Loi sur les Indiens* du Canada, sont sous tutelle fédérale; une tutelle qui, sans s'effacer complètement, cède graduellement une partie importante de ses prérogatives à la Bande pour ce qui concerne le gouvernement local de la communauté (la Réserve Indienne). Petit à petit le ministère fédéral des Affaires indiennes reconnait à des Bandes locales (v.g. Kahnawake, l'Ancienne Lorette) le droit d'administrer leurs affaires internes sans ingérence de sa part, sauf pour fins de contrôle ultime des dépenses effectuées à même les fonds fédéraux qui leur sont transférés.

Par ailleurs, les lois provinciales d'application générale restent applicables dans les Réserves, à moins qu'elles ne viennent en conflit avec la *Loi sur les Indiens*, auquel cas cette dernière prévaut. C'est ainsi par exemple que la santé, un domaine de juridiction provinciale que la *Loi sur les Indiens* ne s'est pas appropriée, demeure de juridiction provinciale même à l'intérieur de la Réserve, alors que l'éducation - domaine de juridiction provinciale également - y est passée sous juridiction fédérale en vertu de cette loi.

3.3 L'économie

À l'exception, dans une bonne mesure, des Cris et des Naskapis, les communautés amérindiennes connaissent des difficultés considérables à générer pour leurs membres des activités à caractère économique autres que les activités tertiaires; domaine où elles ont toutefois réalisé ces dernières années des progrès importants (administration, enseignement, loisirs, développement communautaire). Pour la plupart parquées en quelque sorte à l'intérieur de territoires exigus, elles ne disposent pas de richesses naturelles avoisinantes (eaux, forêts, mines, assises territoriales) qui pourraient permettre aux générations montantes de trouver du travail rémunérateur. Le taux de chômage se situe souvent à au-delà de 60% parmi les personnes en âge de travailler.

Des projets mis en route dans le voisinage des communautés autochtones ont le plus souvent peu de retombées économiques pour elles. En terme d'emploi, et surtout en terme d'emplois permanents, ces développements économiques contribuent bien peu à résoudre les problèmes de sous-emploi que connaissent les communautés amérindiennes.

Pour plusieurs d'entre elles l'exercice par leurs membres des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de trappe représente un apport économique important, particulièrement en «territoire indien», à la fois en terme de contribution alimentaire et vestimentaire et en terme des revenus d'appoint provenant de la vente de fourrures; activités souvent limitées cependant par les activités concurrentielles du développement et leurs effets négatifs sur la faune terrestre et aquatique.

L'exception que constituent les Cris et Naskapis, au plan économique, provient du fait qu'un fort contingent parmi eux tirent un revenu décent de leurs activités traditionnelles, grâce au programme de revenu garanti des chasseurs et piégeurs, et y consacrent une proportion importante de leurs activités économiques, devenues rémunératrices; ce qui garde relativement

beaucoup moins élevé leur taux de chômage. En fait près du tiers de la population crie, par exemple, tire son revenu économique principal de telles activités.

À quoi il faut ajouter, tant chez les Cris et les Naskapis que chez les Inuit, les centaines d'emplois qu'ils occupent dans les secteurs tertiaires d'une économie locale qu'ils contrôlent ainsi que dans les travaux de construction, d'entretien de routes et autres infrastructures qu'appelle le développement régional.

Enfin, à la fois les compensations monétaires qu'ils ont touchées suite à la signature des conventions et l'octroi en propriété communautaire de territoires avoisinants leur ont permis de mettre en route ou de développer des entreprises à caractère industriel et de nature permanente fournissant de l'emploi à leur population, notamment dans les secteurs forestier et touristique ainsi que dans la fabrication de canots et l'artisanat.

4. Quelques aspects de la problématique autochtone actuelle

Même si, comme je l'ai rappelé plus haut, bon nombre d'activités revendicatrices des Autochtones du Québec se déroulent à l'intérieur d'une dynamique plus globale, il est évident que la problématique se présente au Québec de façon fort différente, à bien des égards, que dans le reste du Canada. Par exemple, la proportion des Autochtones (moins de un pourcent de la population totale) est au Québec sensiblement plus faible que dans les autres provinces, notamment celles de l'Ouest canadien. Et, parmi la population autochtone de quelque 67 000 personnes, près de 19 000 vivent maintenant une relation administrative directe avec l'État québécois, soit 28%; il s'agit des Inuit ainsi que des Cris et Naskapis. Dans le cas de ces derniers, une certaine tutelle fédérale subsiste au plan local - bien que limitée dans les faits par l'autonomie politique et administrative que reconnaît aux Bandes la Loi Crie/Naskapie de 1984 - mais, à compter de 1996 les Bandes cries et naskapies n'auront plus à requérir l'approbation du fédéral avant de conclure avec Québec des arrangements ou des ententes touchant ce qui est resté au niveau local sous contrôle ultime fédéral.

De même aussi, la relation administrative entre Kahnawake (10% de la population autochtone québécoise) et Québec s'exerce-t-elle directement dans le domaine de la santé via le permis d'opération et le financement de l'hôpital local, dans le cadre d'une entente conclue directement entre le gouvernement du Québec et celui de Kahnawake et sans intervention d'un tiers. Il s'agit là d'un domaine de juridiction provinciale. Ailleurs aussi, le Québec entretient des relations directes avec la Bande dans des domaines de sa juridiction, la sécurité publique par exemple.

Mais, à Kahnawake comme dans les autres communautés amérindiennes non régies par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et celle du Nord-est québécois, la Réserve fédérale constitue toujours le cadre principal dans lequel s'exprime le statut indien et qui exclut dans la plupart des domaines d'activités une relation administrative directe entre la Bande et Québec. Heureusement, cela n'a pas empêché le Québec, dans certains secteurs tels la culture,

la langue, les services sociaux et l'emploi, d'élaborer avec les Bandes et/ou leurs organismes nationaux des programmes spécifiques, ou encore de rendre accessibles à la Réserve des programmes offerts aux municipalités québécoises. Il reste cependant que dans bien des domaines d'activité, tels ceux de l'administration locale, des services sociaux, de la santé (sauf Kahnawake et le Grand-Lac-Victoria), la formation et du développement économique, le Québec reste pour les Bandes un interlocuteur bien limité.

Pourtant, ce sont là des domaines où l'association directe entre la communauté amérindienne et le Québec apparait comme particulièrement importante. Car, s'il est vraisemblable qu'un certain nombre d'Amérindiens pourront trouver à l'intérieur de leurs Réserves des emplois importants, il saute aux yeux que la formation et l'éducation qu'ils y auront acquises devront, pour un nombre de plus en plus significatif, trouver des débouchés à l'extérieur et, dans une large mesure, dans un environnement québécois.

Je me permettrai ici d'insister sur un point que je trouve particulièrement important, celui du développement économique. Au Québec, la tutelle fédérale sur les Indiens et les terres des Indiens constitue une entrave importante à l'octroi de territoires pouvant assurer aux Amérindiens une partie importante de leur développement économique (forêts, mines, tourisme).

Il y a en effet bien peu de Réserves indiennes au Québec qui soient suffisamment étendues pour permettre ce genre de développement, sous leur contrôle. Par ailleurs, le Québec pourrait aisément se permettre d'adjuger de tels territoires à certaines Bandes s'il n'allait pas de cette façon risquer de transférer sous administration et contrôle fédéral d'importantes portions de son territoire et, ce faisant, s'exclure lui-même de son rôle d'aménagiste de l'ensemble du territoire québécois.

On l'a vu, le Québec a procédé à une telle adjudication faite directement aux Cris et Naskapis (terres 1b). Ce fut alors possible en vertu d'une renonciation du fédéral à utiliser dans ce cas son pouvoir général de saisie du contrôle et de l'administration des terres ainsi réservées aux Amérindiens et de son engagement à faire modifier au besoin la Constitution du Canada. Mais cette adjudication s'est faite dans le cadre d'un règlement de revendications territoriales. Or, dans plusieurs cas il s'imposerait à mon avis de trouver rapidement la façon d'allouer à la Réserve une assise territoriale qui lui permette de planifier son développement économique.

Cela vaut particulièrement pour les Réserves situées en territoire indien tel que défini par la Proclamation Royale de 1763 et pourra se faire évidemment à l'occasion d'ententes globales fondées sur les droits ancestraux. Cependant, même en l'absence d'ententes finales, il m'apparaitrait souhaitable que soit assuré à la Bande indienne cet espèce de minimum en terme d'assises territoriales de développement, à la condition qu'il ne représente pas une brèche à l'intégrité du territoire québécois.

La mise de côté de terres publiques québécoises au bénéfice des Bandes indiennes fait, depuis 1982, l'objet d'une politique précise, qu'il s'agisse de création ou agrandissement.[4] Il s'agit cependant d'une politique visant essentiellement l'établissement résidentiel de la Bande sur une portion de terres publiques québécoises, dont l'administration et le contrôle sont transférés au fédéral pour le bénéfice exclusif de la Bande; politique qui, au demeurant, fait obligation au fédéral de soumettre au Québec un plan à long terme du développement du territoire devant être transféré.

Il m'apparaîtrait fort opportun qu'une approche analogue soit prise à l'égard de territoires beaucoup plus vastes qui seraient concédés par Québec pour fins de développement économique de la Bande. Ici, cependant, il s'agirait de concessions faites directement à la Bande et dont la mise en valeur serait assurée par la Bande en vertu d'une entente avec Québec. Comme il ne s'agirait pas d'une entente couverte par l'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution, il faudrait trouver une façon légale de la rendre inopérante si les cours en venaient à décréter que la dite concession est de fait passée sous le contrôle et l'administration du fédéral ou, mieux encore, de trouver la façon de dire dans la Constitution du Canada que ces ententes s'appliquent nonobstant l'article 91(24).

On ne peut parler de problématique autochtone au Québec sans tenir compte de l'engagement pris par le fédéral de se délester graduellement de la tutelle qu'il exerce sur les Amérindiens. Nous sommes sûrement arrivés à un point où cette tutelle ne peut plus se justifier par des considérations du genre «les Bandes ne peuvent pas administrer elles-mêmes leurs activités locales» qui ont prévalu si longtemps. Au Québec, en tout cas, les exemples se sont multipliés depuis quelques décennies qui démontrent le contraire; et de toute façon le processus est engagé d'une façon irréversible me semble-t-il. Au fur et à mesure qu'il se déroulera, il favorisera la libre relation entre le gouvernement québécois et les gouvernements amérindiens locaux et/ou ceux de leurs Nations respectives, à la condition cependant, et cela est un élément essentiel de la problématique, que cette relation s'appuie sur des droits garantis, susceptibles de sanction dans notre système judiciaire. C'est là le sens qu'il faut de toute évidence donner à la *Résolution de l'Assemblée Nationale de 1985*[5]. Le Québec n'a pas à attendre, à mon avis, que les droits fondamentaux des Autochtones aient fait l'objet d'un règlement constitutionnel pour reconnaître aux Autochtones des droits spécifiques dans les domaines relevant de sa juridiction et en aménager l'exercice dans des conventions convenues avec eux. La reconnaissance de tels droits reposant sur leur caractère distinct et leur titre d'héritiers des premiers occupants ne sera que renforcée dans son fondement par une éventuelle reconnaissance constitutionnelle.

Comme je l'ai mentionné plus haut, les Nations attikamèque, montagnaise et algonquine détiennent des droits historiques, ancestraux, sur une partie du territoire québécois délimité par la Proclamation Royale de 1763, et ces droits jouissent maintenant de la protection

4. Décision 82-361, 21 décembre 1982.

5. Voir à ce sujet la déclaration du Premier ministre dans *les débats parlementaires*, 20 mars 1985.

constitutionnelle. Même si la nature et la portée de ces droits ne sont pas définies, ils n'en constituent pas moins une sorte d'hypothèque sur ce territoire, dont le Québec pourra difficilement poursuivre le développement sans que cette hypothèque soit levée.

Traditionnellement, la façon d'y parvenir a consisté, au Canada, en l'extinction de ces droits non définis pour ensuite les remplacer par des droits dont la nature, la portée et l'exercice sont définis dans des traités ou des conventions équivalant à traités. Or, on sait que les Amérindiens à travers le Canada s'opposent à cette façon de procéder et que la plupart de leurs leaders la rejettent formellement. Ceux du Québec ne font pas exception. Il me semble, en conséquence, qu'une nouvelle approche s'impose, surtout que l'extinction unilatérale des droits ne paraît plus possible étant donné l'article 35(1) de la Constitution.

Si cette nouvelle approche laissait de côté l'objectif de l'extinction des droits pour se concentrer sur leur définition, leur nature et leur portée, on aurait me semble-t-il bien meilleure chance de s'entendre. Une approche du genre:

Attendu que, sur le territoire désigné territoire indien dans la Proclamation Royale de 1763, les Nations algonquine, attikamèque et montagnaise détiennent des droits ancestraux dont la nature, la portée et l'exercice n'ont pas fait à ce jour l'objet de conventions complètes entre les bénéficiaires de ces droits et les gouvernements;

Attendu que le Québec est propriétaire du dit territoire et entend en poursuivre l'aménagement et la mise en valeur en tenant compte de l'existence des droits ancestraux;

Attendu qu'il y a lieu, à cette fin, que soient précisées d'une façon définitive et complète la nature et la portée de ces droits et que leur exercice en soit assuré et juridiquement protégé...

Je terminerai ces propos sur la problématique actuelle par quelques observations sur ce que j'appellerai l'harmonisation des relations entre la société québécoise et les Autochtones, que bien des efforts des deux dernières décennies ont eu pour objectif de favoriser. Je crois, et suis même convaincu que le chemin parcouru dans la bonne direction est considérable. Bien sûr, il y a eu des moments particulièrement difficiles et il y en aura encore. On revient de loin. Par contre, cette harmonisation ne repose pas que sur notre volonté et notre habileté à faire les choses parfaitement; elle repose aussi sur la volonté des Autochtones à coexister dans la dignité et sur un pied d'égalité avec les autres québécois dans un territoire que l'histoire nous a fait partager.

Or, cette volonté des Autochtones existe bel et bien; elle ne demande pas mieux que de s'exprimer, malgré des apparences parfois trompeuses. Je suis sûr que bien des fonctionnaires québécois, parmi ceux et celles qui sont régulièrement en contact avec les Autochtones, sont en mesure de vérifier cela. Je l'ai quant à moi expérimenté personnellement en tant que fonctionnaire et je continue aujourd'hui de le vérifier régulièrement.

5. *L'évolution à long terme du dossier autochtone et ses implications dans un Québec souverain*

Le dossier autochtone, on le sait, est une donnée incontournable de la problématique sociale et politique de notre société. Ces gens, dont les envahisseurs ont tour à tour recherché et obtenu la collaboration pour étendre ici leurs royaumes, s'étaient vu garantir en contrepartie le droit de se développer en tant que peuples distincts, à l'abri d'une assimilation forcée, imposée. Aussi est-ce en douce que la loi fédérale sur les Indiens a systématiquement, pendant près d'un siècle, favorisé leur émancipation pour qu'ils puissent s'intégrer au reste de la société. Une intégration qui, à sa limite, aurait signifié l'assimilation.

La carotte utilisée s'est avérée impuissante au fur et à mesure que le modèle du *melting pot* américain était mis en doute. Depuis les années '60, en effet, sous l'impulsion de l'anthropologue Margaret Mead et de ses disciples, ou s'est rendu compte que la disparition de cultures originales ne pouvait qu'appauvrir le statut de la condition humaine et son évolution.

Petit à petit, depuis lors, les voix se sont fait entendre pour que fût mis au rancart l'objectif d'assimilation et que fussent développées des politiques visant plutôt à intégrer les descendants des premiers habitants du pays dans la société sans qu'il soit exigé d'eux qu'ils se dépouillent de leur identité propre. Une identité, comme je l'ai rappelé plus haut, qui a pu se perpétuer grâce en définitive à la Réserve, qu'elle ait été formellement établie comme c'est le cas à peu près partout au Québec ou qu'elle ait pris une forme différente mais en quelque sorte équivalente en quelques endroits.

On peut, on doit aussi je pense, considérer dès lors la Réserve d'une part comme le foyer naturel où continuera de s'affirmer l'identité amérindienne et, d'autre part, comme un pôle de développement et de solidarité au plan culturel et social. En d'autres mots, l'évolution des Autochtones au Québec s'appuiera sur la vie de la Réserve.

Par ailleurs le concept de la Réserve tel qu'imposé par la *Loi fédérale sur les Indiens* est en voie d'éclater à cause, entre autres choses, de l'inacceptable tutelle gouvernementale qu'il comporte. Maintenant confiants que la société moderne ne peut plus chercher à les faire disparaître et désireux de prendre en main leur avenir, les Amérindiens vont se montrer à bon droit de plus en plus exigeants pour se libérer de cette sorte de chape de plomb qu'on leur impose toujours et vont être en mesure de décider par eux-même quelles sont les valeurs de la société globale qu'ils veulent intégrer et comment ils entendent procéder pour y parvenir sans devoir rejeter les valeurs qui leur sont propres et qu'ils jugent nécessaire de perpétuer.

C'est dans ce contexte, il me semble, qu'il faut considérer l'impact que pourrait avoir sur les Autochtones d'ici l'accession du Québec à la souveraineté. À moins de vouloir reproduire la tutelle, ce qui me parait invraisemblable, un Québec souverain pourrait traiter avec ses Autochtones en dehors du corset de schèmes traditionnels, puisque nous sommes arrivés à un tournant de l'histoire particulièrement propice au rejet de cette approche dont le Canada, il faut

le constater, demeure tributaire et dans une large mesure toujours prisonnier. De plus, un Québec souverain ne connaîtrait pas ces obstacles inévitables que rencontre le Canada lorsqu'il adopte, ou hésite à adopter, des politiques qui doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire canadien, où les situations diffèrent parfois d'une façon fondamentale dans le cas des Autochtones.

Au Québec les Autochtones représentent la plus petite proportion de la population parmi les provinces canadiennes. Et déjà, près du tiers de cette population a convenu de ses besoins et de ses aspirations avec Québec et possède à cet effet des institutions sanctionnées par les lois québécoises; des lois qui ne peuvent pas être modifiées sans leur consentement mais qui peuvent être modifiées à leur demande sans que l'on craigne le précédent.

Le fait pour les gouvernements amérindiens de pouvoir négocier directement avec Québec, sans avoir à passer par leur tuteur fédéral, serait assurément une expression tangible et concrète de leur libération et de la prise en charge de leurs affaires. Celui qui vous parle se rappelle bien la fierté évidente des dirigeants de Kahnawake lorsqu'en 1984 ils signèrent avec le Québec - sans avoir à requérir l'approbation de leur tuteur - une entente qualifiée d'entente de «gouvernement à gouvernement» dans le domaine de la santé.

La remise aux Bandes autochtones d'un pouvoir réel de décision et de négociation avec Québec accompagnerait nécessairement l'accession à la souveraineté. En d'autres temps, on aurait pu craindre une absence d'intérêt suffisant de la part du Québec ou encore un manque de préparation. L'implication du Québec et ses nombreuses réalisations, surtout dans les deux dernières décennies, enlèvent beaucoup de poids à de telles craintes.

Les structures gouvernementales québécoises me semblent particulièrement bien préparées pour relever le défi que signifierait l'absence du gouvernement fédéral dans le dossier autochtone. Depuis une douzaine d'années maintenant chaque ministère québécois et nombre d'organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux se sont dotés de petites équipes spécialisées et en relation soutenue avec les Autochtones, leurs représentants et leurs communautés; des équipes qui, pour la plupart, sont directement reliées au haut de la pyramide décisionnelle dans les différents secteurs de l'activité gouvernementale et para-gouvernementale. Outre qu'elles ont développé chacune une expertise spécialisée, elles ont pu développer une cohérence dans leurs approches grâce au rôle de coordination et d'élaboration des politiques confié au S.A.A., lui-même situé au sommet de l'appareil administratif québécois, le ministère du Conseil Exécutif. Il s'agit là de structures gouvernementales souples, légères et qui excluent la lourdeur tout autant que la tutelle administrative.

Ajoutons que la population québécoise dans son ensemble est devenue de plus en plus sensibilisée à la réalité autochtone et aux exigences que posent, autant à notre destin collectif qu'à notre conscience, les droits particuliers des premiers habitants du pays. Car c'est bien de droits que l'on parle, de la reconnaissance et de l'application de ces droits, quand on évoque l'évolution du dossier autochtone. Il ne s'agit pas de considérations simplement altruistes à

l'égard de populations que l'histoire a gardées dans un état de marginalité et de pauvreté. D'autres populations au Québec se retrouvent dans des situations semblables et même pires au point de vue économique et, si la situation souvent précaire des Autochtones ne doit pas être occultée, c'est d'abord et avant tout sur la base de leurs droits que leur avenir doit être envisagé.

Ces droits, certains peuvent les détenir à la suite de traités comme les Inuit, les Cris, les Naskapis et les Hurons; d'autres peuvent les détenir en vertu de la Proclamation Royale; d'autres enfin pourront les détenir en vertu d'une reconnaissance officielle dans la Constitution du Québec.

Un Québec souverain n'aurait d'autres choix que d'enchâsser tous ces droits dans sa constitution, étant donné qu'il en deviendrait le garant, le fiduciaire. Dans un premier temps, il pourrait enchâsser ceux qui sont inscrits dans la Constitution du Canada; par la suite, il enchâsserait ceux qui feraient l'objet d'ententes globales ou d'ententes spécifiques.

Le fait pour le Québec de devenir le fiduciaire, le garant des droits des Autochtones, aurait évidemment des implications financières importantes. À l'heure actuelle, le ministère des Affaires indiennes débourse à ce titre quelque 300 millions $ par année. En assumant cette dépense et les dépenses d'autres ministères fédéraux, le Québec libérerait d'autant le budget fédéral, ce qui serait sans doute pris en considération lorsqu'il s'agirait pour le Canada de s'entendre avec Québec sur ce qu'on appelle le partage de la dette. Il n'entre évidemment pas dans mon propos de discuter de cette question, qui devrait cependant faire l'objet d'une étude attentive pour assurer que les droits des Autochtones soient intégralement respectés et que leur situation ne souffre en aucune manière du changement de statut politique du Québec.

Pour ce qui est de l'intégrité territoriale, le dossier autochtone ne paraît pas devoir faire problème. Le territoire québécois n'est à peu près pas affecté dans son intégrité par l'occupation des Autochtones. Même si quatorze Bandes résident sur des territoires dont la propriété est partiellement ou complètement fédérale, comme on peut le voir à l'annexe 2, il s'agit de portions de territoires relativement petites; en tout et pour tout, moins de 2 000 hectares (7,34 milles carrés) que le fédéral a achetés à diverses époques pour agrandir, ou parfois créer des Réserves indiennes. Tous les autres territoires occupés par les Bandes amérindiennes font partie des terres publiques et le Québec en a conservé la nue-propriété; les Cris, les Naskapis et les Inuit possèdent bien quelque 3 300 m.c. de territoires à eux octroyés par le Québec mais libres de tout lien fédéral, et dont ils ne peuvent faire cession qu'au Québec.

Certains ont mentionné qu'une partie du territoire québécois appartiendrait à des Nations amérindiennes en vertu de droits ancestraux. Le moins qu'on puisse dire, à cet égard, c'est qu'aucun des jugements rendus jusqu'ici par la Cour Suprême du Canada - et depuis quelques années ils ont accueilli fort positivement les requêtes des Autochtones touchant leurs droits ancestraux - n'a mis en doute le titre de propriété du territoire du Canada que se sont adjugé tour à tour la France et l'Angleterre et qui a été ultérieurement transmis au Canada et réparti entre les provinces, dont le Québec.

Il est vrai cependant qu'une partie importante du territoire québécois reste grevé d'une sorte d'hypothèque que le Québec devra lever avec le consentement des Nations concernées, i.e. les Algonquins, les Attikamekw et les Montagnais, pour en continuer la mise en valeur dans le respect des droits ancestraux de la Proclamation Royale, définis toutefois non plus en fonction des activités de l'époque (18ième siècle) mais en fonction de la réalité actuelle.

J'ai souligné plus haut le problème que pose à l'intégrité du territoire québécois l'octroi de terres publiques aux Bandes amérindiennes pour leur permettre de disposer d'une assise territoriale assurant en partie leur développement économique. J'ai mentionné aussi qu'on pourrait dans un grand nombre de cas procéder à de telles allocations dans la mesure où l'administration et le contrôle n'en seraient pas récupérés par le Canada en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ce qui pourrait bien nécessiter un amendement à la Constitution canadienne dans l'état actuel des choses.

Dans un Québec souverain, un tel obstacle disparaîtrait automatiquement et le Québec pourrait s'entendre directement avec les gouvernements amérindiens pour réserver à leur usage et à leur contrôle, dans le cadre de conventions protégées par les lois, la mise en valeur de ces territoires.

Voilà esquissés quelques aspects de l'évolution du dossier autochtone dans sa dimension communautaire au sein d'un Québec devenu souverain. Je dirai quelques mots maintenant au sujet des droits individuels des Autochtones.

On le sait, les Amérindiens - Indiens de statut - sont exemptés de certaines lois qui s'appliquent à l'ensemble des Canadiens et des Québécois. Ainsi sont-ils soustraits, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, à toute taxation fédérale ou provinciale. Ces exemptions ne s'appliquent cependant que dans la Réserve. En d'autres mots, les Amérindiens ne sont exemptés des taxes que dans la mesure où ils consomment leurs propres produits ou ceux livrés dans la Réserve; ils ne sont exemptés de l'impôt sur le revenu que dans la mesure où le revenu est gagné sur la Réserve.

On peut considérer que ces exemptions font partie du traitement particulier qui leur a été réservé en tant que descendants des premiers occupants du pays. Que ce soit à titre de compensation pour la spoliation de leurs terres ou en guise de reconnaissance pour services rendus, leurs ancêtres ont depuis toujours bénéficié de ce traitement et l'ont légué en héritage à leurs descendants. Pour en profiter, cependant, ces derniers doivent se confiner à la Réserve; une Réserve qui deviendra de moins en moins capable d'offrir à tous ses résidants les emplois, les occupations et, parfois même, le genre de vie qui leur paraitrait le plus souhaitable. Et cela, sans qu'ils veuillent pour autant se dissocier de leur lieu d'appartenance.

Il me semble de plus en plus que certaines exemptions de taxes devraient se rattacher à la personne même de l'Amérindien, où qu'il se trouve, dans la mesure où il s'agit d'un droit, ou d'un simili-droit hérité de ses ancêtres. On pourra m'objecter que, si tel avait été le cas dans le passé, cela aurait pu induire les Amérindiens à quitter leur Réserve et à s'assimiler, et c'est peut-être vrai. Mais ce danger me semble devoir être beaucoup moins menaçant au fur et à

mesure que les communautés amérindiennes s'affirmeront comme des pôles de développement et d'accréditation de l'identité amérindienne. D'ailleurs, le traitement inférieur qui fut longtemps le lot des résidants de la Réserve n'a pas empêché la majorité de continuer d'y résider puisque c'était le seul endroit où ils pouvaient rester en contact avec leurs racines.

Un Québec souverain devra à mon avis pousser la reconnaissance des Autochtones en tant que différents des autres Québécois jusque dans des domaines comme celui-là. Historiquement, à l'instar des autres provinces, le Québec s'est longtemps contenté de refiler au fédéral l'entière responsabilité des Indiens. En devenant souverain, il n'aurait plus cet échappatoire et pourrait de concert avec les Amérindiens inventer des formules qui conduiraient à une coexistence fructueuse.

Je conclus, monsieur le Président. Selon moi, le Québec n'a pas à attendre de devenir souverain pour continuer de s'impliquer dans le dossier autochtone, à chercher par tous les moyens à sa disposition à concrétiser et développer son association avec les Autochtones de son territoire. Je crois simplement, mais fermement, qu'un Québec souverain aurait l'opportunité d'y parvenir mieux et plus vite.

Quoi qu'il en soit, je répète qu'à mon avis, un avis fondé sur mes contacts avec les Autochtones du Québec et avec quantité de Québécois de tout acabit, la relation entre les première Nations et la société québécoise va continuer de se tisser d'une façon positive. Cela, malgré les erreurs de parcours et certains échecs, malgré aussi cet espèce de chassé-croisé auxquels peuvent se livrer trop souvent fonctionnaires autochtones et non-autochtones, d'un gouvernement à l'autre, pour retarder des décisions qui pressent et dont le report entraîne souvent des solutions boiteuses, parfois même douloureuses.

À cet égard, je voudrais souligner deux points qui me paraissent importants. Le premier, c'est l'absence de contacts institutionnalisés - sauf les échanges entre jeunes étudiants québécois autochtones et non-autochtones qui ont débuté il y a une douzaine d'années et qui, je l'espère, se poursuivent toujours - l'absence, donc, de contacts institutionnalisés entre les communautés autochtones et leurs voisines non-autochtones. L'harmonisation des relations passe par le développement de l'amitié et l'amitié passe par la connaissance les uns des autres et l'appréciation mutuelle. Ça, Confucius aurait pu le dire. Mais ce que Joe Bleau peut dire, lui qui vit dans l'environnement immédiat, c'est que lorsque les conflits se produisent, c'est lui, sa communauté, sa famille qui en souffrent ou en sont incommodés d'une façon immédiate et sérieuse, bien davantage que les élus siégeant au sommet de collines parlementaires. On aura beau développer et mettre en oeuvre des politiques gouvernementales adéquates, elles ne pourront pas à elles seules résoudre l'espèce de méconnaissance qui subsiste dans la population québécoise en général touchant les Amérindiens, en quelque sorte enclavés à l'intérieur du territoire québécois et trop peu, beaucoup trop peu, exposés à des contacts institutionnalisés et à des échanges enrichissants de part et d'autre; des échanges qui favoriseraient une relation fondée sur la connaissance et la reconnaissance des valeurs au lieu de se cantonner dans une

méfiance que nourrit si facilement l'ignorance et qui entretient des clivages dont personne ne veut plus.

L'autre point, c'est celui de l'absence d'un dialogue institutionnalisé entre l'Assemblée Nationale et les représentants des Nations autochtones. Sept ans après la Résolution de l'Assemblée Nationale de 1985, n'existe toujours pas le forum parlementaire permanent qui devait permettre aux élus de dialoguer avec des représentants des Autochtones et de se sensibiliser ainsi directement avec la réalité. Si cet engagement de l'Assemblée Nationale pouvait être éventuellement honoré, je ne doute pas qu'il permettrait aux Autochtones et aux parlementaires de faire le point de la situation dans une atmosphère beaucoup plus sereine et constructive que celle qui s'installe presque inévitablement à la veille ou au lendemain d'une crise.

Annexe 1

Les 15 principes adoptés par le gouvernement du Québec le 9 février 1983

1. Le Québec reconnaît que les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre.

2. Le Québec reconnaît également aux nations autochtones, dans le cadre des lois du Québec, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées.

3. Les droits mentionnés aux paragraphes 1 et 2 doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec.

4. Les nations autochtones peuvent exercer, sur des territoires dont elles ont ou auront convenu avec le gouvernement, des droits de chasse, de pêche, de piégeage, de cueillette de fruits, de récolte faunique et de troc entre elles; dans la mesure du possible, la désignation de ces territoires doit tenir compte de leur occupation traditionnelle et de leurs besoins; les modalités d'exercice de ces droits doivent être définies dans des ententes particulières avec chaque nation.

5. Les nations autochtones ont le droit de participer au développement économique de la société québécoise; le gouvernement est prêt à leur reconnaître également le droit d'exploiter, à leur bénéfice, dans le cadre des lois du Québec, les ressources renouvelables et non renouvelables des terres qui leur sont attribuées.

6. Les nations autochtones ont le droit, dans le cadre des lois du Québec, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées.

7. Les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique.

8. Les nations autochtones ont droit de bénéficier, dans le cadre des lois d'application générale ou d'ententes conclues avec le gouvernement, de fonds publics favorisant la poursuite d'objectifs qu'elles jugent fondamentaux.

9. Les droits reconnus aux Autochtones par le Québec sont reconnus également aux hommes et aux femmes.

10. Du point de vue du Québec, la protection des droits existants des Autochtones s'étend également aux droits inscrits dans des ententes conclues avec lui dans le cadre de revendications territoriales; de plus la Convention de la Baie James et du Nord québécois et celle du Nord-Est québécois doivent être considérées comme des traités et avoir plein effet.

11. Le Québec est prêt à considérer que les droits existants issus de la Proclamation royale du 7 octobre 1763 concernant les nations autochtones puissent être explicitement reconnus dans ses lois.

12. Le Québec est prêt à considérer cas par cas la reconnaissance des traités signés à l'extérieur du Canada ou avant la Confédération, le titre aborigène, ainsi que les droits des peuples aborigènes qui en découleraient.

13. Les Autochtones du Québec, en vertu de situations qui leur sont particulières, peuvent bénéficier d'exemptions de taxes selon les modalités convenues avec le gouvernement.

14. Le Québec, s'il légifère sur des sujets qui concernent les droits fondamentaux reconnus par lui aux nations autochtones, s'engage à les consulter par le truchement de mécanismes à déterminer avec elles.

15. Les mécanismes mentionnés au paragraphe 14, une fois déterminés, pourraient être institutionnalisés afin que soit assurée la participation des nations autochtones aux discussions relatives à leurs droits fondamentaux.

Annexe 2

Superficies en hectares des réserves et établissements amérindiens selon le titre de propriété

		TERRES PUB.	PROP. FÉD.	AUTRES
MONTAGNAIS	St-Augustin	2,72		
	Natashquan		14,15	
	Mingan	1 915,22		
	Matimekosh	39,41		
	Sept-Iles	8,17		
	Maliotenam		502,23	
	Betsiamites	25 535,62		
	Les Escoumins		38,49	
	Pointe-Bleue	1 305,96	0,36	
	La Romaine		40,60	
ATTIKAMEKW	Manouane	771,00		
	Coucoucache	4,80		
	Weymontachingue	653,90		
	Obedjiwan	925,00		
ALGONQUINS	Kebaowek		21,49	
	Pikogan		90,53	
	Maniwaki	17 459,66		
	Winneway			36,80[1]
	Témiscamingue	2 144,84	61,11	
	Lac-Simon	301,47		18,61[2]
	Lac Rapide	31,96		
MOHAWKS	Kahnawake			4 151,57[3]
	Doncaster	7 897,02		
	Kanesatake		871,00	
	Akwesasne			244,83[4]

1. Loués des Pères Oblats par le Fédéral.

2. Loués de la Corporation Épiscopale d'Amos par le Fédéral.

3. Partie de la concession faite aux Pères Jésuites par le roi de France pour l'usage des Mohawks.

4. Terres occupées, non cédées au Fédéral.

		TERRES PUB.	PROP. FÉD.	AUTRES
HURONS	Ancienne-Lorette		60,26	9,80[5]
ABÉNAQUIS	Odanak			606,00[6]
	Wôlinak		11,21	56,67[7]
MALÉCITES	Viger		168,79	
MICMACS	Restigouche	3 589,32	6,12	314,47[8]
	Maria		16,18	168,34[9]

Source: *Localisation des Nations Autochtones au Québec - Historique foncier* - Édition produite par Les Publications du Québec, Gouvernement du Québec, 1986.

5. Concédés aux Hurons par les Pères Jésuites au XIX[e] siècle.

6. Concédés aux Abénaquis et Soquis, au XVIII[e] siècle, par propriétaires privés.

7. Concédés aux Abénaquis et Socoquis, au XVIII[e] siècle, par propriétaires privés.

8. Adjugés par Québec aux Micmacs en 1824.

9. Terres occupées par les Micmacs, non cédées au Fédéral.

Jean-Jacques Simard

Le problème autochtone

La transcription intégrale du témoignage de Jean-Jacques Simard se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 27, 11 février 1992

On attend souvent des spécialistes des Autochtones qu'ayant fréquenté, étudié et compris ces communautés, ils soient en mesure d'interpréter auprès des non-initiés les valeurs, attitudes ou croyances qui les inspirent, leurs moeurs et leurs mentalités propres, le sens profond de leurs discours ou de leurs revendications. Malheureusement, c'est une compétence que je ne possède pas. Je serais bien incapable de dévoiler les ressorts internes, psychologiques et culturels, qui les motivent. Je ne saurais parler au nom des Autochtones.

Je traiterai plutôt du **problème** autochtone tel qu'il se pose au Canada, donc au Québec, en tant que dimension constitutive de ce pays, dans le même sens où on pourrait parler du «problème québécois», de celui des «régions» ou du «problème des minorités». Aussi m'arrivera-t-il d'utiliser le «nous» au sens de «nous tous» qui partageons, bon gré mal gré et inégalement, Autochtones et autres, un coin d'univers façonné par un demi-millénaire d'histoire, d'interaction et de voisinage géographique. Mais n'est-ce pas précisément cela qui est actuellement en jeu et en question : moins les particularismes culturels des groupes autochtones que la place qu'ils occupent, en tant que classe ethnique, au sein de notre société et surtout, celle qu'ils devraient y tenir désormais?

1. Le problème autochtone : un problème constitutionnel?

Si je sens le besoin de renoncer au titre d'interprète des Autochtones, j'avouerai sans fausse modestie, par contre, que je crois connaître le sens, sinon le mot à mot, du fameux «secret de Fatima», celui qui aurait fait murmurer au Pape Pie XII, en hochant de la tête : «Pauvre Canada!».

La Vierge n'avait pas seulement annoncé que notre pays entrerait un jour en crise constitutionnelle - simple science politique - mais qu'il serait de surcroît accablé par une épidémie de *constitutionite* aiguë qui lui ferait voir tous les problèmes existentiels de la vie en société comme constitutionnels. L'autre jour, c'était jusqu'à la pauvreté que quelqu'un proposait de combattre en réservant des sièges au Sénat pour les représentants officiels des pauvres.

Aussi, convient-il peut-être, au moment d'aborder le problème autochtone auprès d'une commission parlementaire à vocation ouvertement constitutionnelle, de commencer par se poser la question : prend-il source, effectivement, dans les vices de la constitution actuelle? Et du même trait : est-ce du côté des réaménagements constitutionnels qu'il faille en chercher la solution globale? La réponse qui me semble s'imposer est celle-ci : les réformes constitutionnelles seront absolument nécessaires pour commencer à solutionner le problème autochtone en ce pays, mais elles ne suffiront pas et pourrait même empirer les choses au lieu de les améliorer.

Il ne fait absolument aucun doute que la constitution fait partie du problème. Il n'y a aucune autre catégorie de la population canadienne dont le sort et la vie quotidienne dépendent autant d'un dispositif constitutionnel.

La constitution, avec les suites législatives et administratives qu'elle entraîne tisse un véritable cocon artificiel autour des populations autochtones et pénètre les recoins les plus saugrenus et les plus intimes de leur vie quotidienne. On sait comment la loi va jusqu'à définir leur identité même, à partir du sang qui coule dans leurs veines; comment leurs personnes et leurs enclos territoriaux tombent sous la tutelle du gouvernement fédéral; comment, enfin, ce régime d'apartheid paternaliste a fini par engendrer toutes sortes de formes d'une dépendance funeste, humiliante, délétère dont plus personne ne veut. C'est là ce qu'on entend communément lorsqu'on constate que le problème autochtone prend sa source dans la constitution.

Mais il existe une face opposée à cet accouplement extraordinairement intime de la loi et de la vie, une face qui, elle aussi, fait partie du problème. Le statut juridique d'Indien et la relation privilégiée qu'il tisse entre les premiers habitants et le gouvernement fédéral leur offrent une sorte de rempart contre les prédations ou le mépris de la majorité. Le statut est un symbole d'appartenance et de reconnaissance : il symbolise même, par son caractère d'exception et l'extra-territorialité qu'il confère aux établissements indiens à l'intérieur des provinces, le caractère foncièrement «international» du contentieux historique entre les nations indigènes et l'État-Nation qui s'est érigé par dessus elles. Héritier en ligne directe des engagements pris par les Couronnes françaises, puis britanniques, le gouvernement du Canada se trouve aussi garant des droits particuliers que possèdent les Autochtones, par convention ou tradition. Ceux-ci, en retour, confèrent un certain nombre de privilèges à incidence budgétaire dont la valeur n'est certainement pas faramineuse si on écoute les statistiques socio-économiques qui sortent des réserves, mais qui n'en représentent pas moins une planche de salut pour des gens qui n'ont pas beaucoup d'autres avantages et ressources.

D'un côté, comme le déplorait récemment avec son extravagance habituelle le chef Max Gros-Louis, le statut constitutionnel des Autochtones les accable depuis un siècle et plus comme une chape de plomb. Mais en même temps, une part au moins de leur salut y est lié puisque c'est sur lui que repose aussi l'édifice de protections juridiques et de ressources administratives qui vient compenser leur faiblesse numérique et, en règle générale, économique. En somme, il leur faudrait renforcer et consolider leur statut constitutionnel particulier en vue de combattre ses effets historiquement désastreux. C'est ce paradoxe qui explique, par exemple, certains différends internes aux milieux amérindiens, entre les associations de femmes et les chefs, tout particulièrement : après s'être battues pour élargir les conditions de transmission, par lignée, du statut officiel d'Indiens, les femmes voudraient maintenant que la charte des droits - égalité des sexes - s'applique au domaine autochtone; les chefs craignent toujours d'affaiblir les prérogatives attachées au statut, par dilution démographique dans le premier cas, par une juridiction supérieure, dans le second. Authentiques, fondamentaux, ces conflits d'intérêt reposent quand même sur ce qui reste un artifice juridique : le statut officiel d'Indien.

En somme, le tissu même qui compose la vie journalière des Autochtones est cousu de fil constitutionnel - de fil «blanc», diraient d'autres. De sorte qu'on ne pourra pas agir sur leur situation sans toucher à un élément ou à un autre du cocon juridique qui les enveloppe : le titre indien, les droits qui s'y rattachent, la tutelle fédérale, la loi sur les Indiens et le ministère des

Affaires indiennes. Mais comme tout cela se tient, l'alternative est assez tranchée : ou bien on resserre les fils, on renforce le modèle actuel; ou bien on se met à tirer sur tel ou tel bout de fil et on effiloche tout le tricot. Renforcer le régime actuel, cela voudrait dire, par exemple, y ajouter un droit des nations statuées à l'autonomie gouvernementale; aux États-Unis, ce droit prend le nom de «souveraineté tribale» et a été reconnu formellement sous la présidence Nixon. Les deux démarches contemporaines dans la direction opposée, aux États-Unis (début cinquante) et au Canada (premier gouvernement Trudeau) ont débouché, fatalement, sur une politique visant l'abolition du titre indien et la rupture du lien tutélaire avec le gouvernement fédéral. Dans les deux cas, également, les gouvernements ont dû battre en retraite sous les tollés généralisés.

Existe-t-il des voies intermédiaires entre ces deux extrêmes? Cela va de soi. Mais il va falloir les inventer, au risque de heurter les intérêts constitués, tant chez les Autochtones eux-mêmes que dans l'environnement élargi des «affaires autochtones».

L'option de l'assimilation juridique des habitants originels du pays au simple statut de citoyen comme tout le monde n'a, à toutes fins pratiques et morales, aucun sens : cela reviendrait à les considérer littéralement comme les derniers immigrants reçus.

Par contre, la perpétuation du régime actuel d'apartheid ethnique, même sous quelque forme rénovée, apparemment progressiste, ne fera que couler dans un béton juridique encore plus dur les ornières séculaires où le problème autochtone est enlisé.

Il serait naïf de prétendre connaître la solution miracle. Mais on peut en explorer intellectuellement les paramètres, les balises historiques, les conditions hypothétiques. J'ai quelques idées à ce propos et je vous les soumets en toute modestie, sans illusion sur la valeur des idées en général, et en particulier sur la possibilité de les appliquer en pratique.

D'abord, s'entendre sur la conception de la place des Autochtones dans la communauté de destin que nous formons, notre pays si vous préférez, qu'il s'agisse du Canada tel qu'il est en comprenant le Québec, ou à la seule échelle québécoise. Et en disant «nous», je veux dire «entre nous» au sens du début : Autochtones et Autres.

2. *La place des Autochtones*

Je compte aux rangs de ceux qui défendraient l'idée que notre pays est fondamentalement assis sur une triade nationalitaire : la descendance des Indiens, des Néo-Français, des Britanniques d'Amérique du Nord. Sans égard à la profondeur de la souche ou aux nombres impliqués, il me semble que les citoyens de ce pays ne peuvent s'empêcher de graviter principalement d'un côté plutôt qu'un autre de cette triade historique et culturelle.

À l'objection selon laquelle la force gravitationnelle de la composante autochtone n'est rien, comparée à celle des deux autres, trois répliques viennent à l'esprit : 1) vous n'êtes pas allé

dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nouveau-Québec ou sur la Basse Côte-Nord, où ce pays prend une couleur au moins aussi autochtone qu'il peut avoir une couleur française en plein coeur du Québec; 2) vous manquez de mémoire, entre autres, du temps où, depuis l'époque de la Nouvelle-France jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, il était commun d'appeler «canadiens» les descendants d'Européens qui étaient à moitié assimilés aux Indiens; 3) vous manquez de sens pratique ou bien vous étiez absent du pays ces dernières années : en lignes agates des grands quotidiens les Indiens occupent dans l'actualité, c'est-à-dire dans la réalité politique du pays, symboliquement plus importante que démographiquement.

Cette conception triadique du pays n'est sans doute pas très répandue, mais la visibilité extraordinaire prise par les Autochtones sur la place publique depuis les conférences constitutionnelles à leur propos, l'affaire d'Oka, le conflit autour de Grande-Baleine, etc. lui confère une légitimité au moins défendable. La Commission Pépin-Robarts, m'a confié un de ses commissaires en 1982, l'aurait prise en considération pour finir par l'écarter comme politiquement prématurée et irréaliste. On sait au moins, désormais, que le fait autochtone ne s'inscrit pas seulement dans la genèse lointaine du pays, mais qu'il s'élève partout à l'horizon du développement et qu'on ne pourra le renier qu'au prix de la répression. Bien sûr, le fil de l'histoire canadienne est rempli de noeuds répressifs de ce genre, mais cela prouve mon point : faisant mentir Durham, les Canadiens-français ne se sont pas pour autant fondus dans le paysage, et jamais les Autochtones n'ont fait tant de bruit ni pris tant de place qu'actuellement, malgré trois siècles de mépris. Le voilà bien, précisément, notre problème constitutionnel : comme aurait dit le regretté Réal Caouette, il s'agit de rendre juridiquement possible ce qui est sociologiquement réalisé.

Dans cette perspective, il n'y a pas de différence entre la notion de «droit inhérent» à l'autonomie gouvernementale telle que s'en réclame la composante amérindienne de la société canadienne et celle du droit à «l'auto-détermination» que la composante néo-française s'attribue de façon tout aussi «inhérente». Et dans les deux cas, on considère la reconnaissance de ce «droit collectif» par Autrui comme condition préalable à la négociation équitable d'un pacte formel d'adhésion volontaire là où l'histoire et la géographie imposent une co-existence fatale.

On rejoint d'ailleurs ici la réponse que faisait Ovide Mercredi à *La Presse* à propos du concept de «droit inhérent» à l'autonomie gouvernementale : en pratique, disait-il à peu près, cela voudrait dire ce que la majorité voudra bien en faire; c'est d'abord une question de dignité collective élémentaire. Juriste de formation, M. Mercredi semble savoir que les nations ont le droit de leur force, et que celles des siennes se situent du côté de la raison commune, de la justice, plutôt que dans le droit démographique, la richesse matérielle ou, malgré tous les *Lasagne* du monde, les armes.

Signalons aussi, en passant qu'un Québec souverain se retrouverait devant la même triade nationalitaire; l'équilibre des forces serait évidemment modifié au bénéfice des Québécois-français, mais, toutes proportions gardées, les Indiens et Inuit y conserveraient une position semblable à celle qu'ils occupent présentement dans l'ensemble canadien.

D'aucuns considèrent, dans cette perspective, que la reconnaissance officielle de «ses» onze nations autochtones donne au Québec une longueur d'avance dans la voie d'une solution du problème autochtone. Cela n'est vrai que dans le cadre canadien, par rapport aux autres provinces actuelles (sauf l'Ontario, où Bob Rae vient d'avaliser le droit à l'autonomie gouvernementale). Indépendant, le Québec ne serait pas plus avancé que le Canada actuel, qui a «reconnu» depuis belle lurette (depuis 1876 en fait, en adoptant le premier «Indian Act») l'existence officielle de nations autochtones sur son territoire. Je crois même que pour donner une suite constitutionnelle à la reconnaissance déjà affichée de ses nations autochtones, un Québec indépendant pourrait bien vouloir préciser qui est autochtone ou non, attacher à ce titre officiel certains droits et privilèges ethniquement spécifiques, ériger un appareil administratif pour voir à leur mise en oeuvre et ainsi de suite jusqu'à reproduire à peu près le modèle canadien, tutelle fédérale en moins. Hypothèse d'autant plus vraisemblable que pour minimiser les réticences des Autochtones d'ici devant le projet souverainiste, le gouvernement québécois s'engagerait solennellement à reprendre à son compte toutes les obligations historiques et actuelles du gouvernement canadien - c'est-à-dire le système tel qu'il est, en attendant de faire mieux.

3. Statut vs condition

Mais des forces beaucoup plus profondes encore concurrent à la perpétuation du modèle actuel de «gestion» du problème autochtone. Pour s'en expliquer, il faut revenir sur ce que nous disions plus haut que l'exceptionnelle pénétration des dispositifs juridico-constitutionnels dans la marche journalière des réserves. En renversant, cette fois, la proposition : le statut constitutionnel des Autochtones n'est que la pointe formelle, évidente, d'un iceberg qui plonge profondément dans l'histoire, celui de la condition sociale concrète des premiers habitants telle que façonnée par l'évolution séculaire des relations entre les populations indigènes et le nouvel ordre social qui a commencé à s'établir à partir du premier accostage de Cartier sur la pointe de Gaspé. C'est cette condition socio-historique que décrivent, par exemple, les statistiques socio-économiques sur les milieux autochtones, les études de sciences humaines, les discours parfois éhontés de leurs chefs.

Les aspects juridiques et constitutionnels du problème autochtone résultent de décisions conscientes, volontaires; ce qui a été bâti de propos délibéré peut être débâti ou rebâti de la même manière. Mais **les problèmes** des Autochtones et les relations entre eux et le reste de la population ont bien d'autres dimensions que juridiques. Et la prise des bonnes (ou mauvaises) volontés collectives sur les conditions socio-historiques réalisées, incarnées, est infiniment plus faible que sur les textes de loi.

Les phénomènes sur lesquels nous voudrions alors agir sont lourdement ancrés dans la longue durée, ils résultent d'interactions sociales terriblement compliquées, de courants historiques plus souvent anonymes et aveugles que voulus, mais qui n'en finissent pas moins par s'insinuer

inconsciemment - donc d'autant plus profondément - dans les habitudes et les intérêts, les attitudes et les mentalités.

Quand j'entends M. Max Gros-Louis dénoncer le génocide des premiers habitants, je me dis deux choses : premièrement, que l'attachante et combien bruyante présence de M. Gros-Louis et des siens montre que le plan n'a pas marché. Et je me prends quasiment à souhaiter que le sort contemporain des Indiens résulte en ligne directe des intentions délibérées de nos aïeux : il serait singulièrement plus facile, dans ce cas, de changer le sort des Indiens en changeant de plan.

Pour se comprendre sans s'engager dans un colloque sur la philosophie de l'histoire, pensons plutôt à la Convention de la Baie James. Ce document de 640 pages a été négocié délibérément, au mot-à-mot, pendant deux ans d'efforts soutenus de la part de toutes les parties impliquées; à sa sortie, en 1975, il a été doublement salué comme modèle de développement et comme contrat social exemplaire entre un État et des Autochtones. Or, lorsqu'on étudie rétrospectivement les indicateurs du changement social, depuis 1970, chez les Cris et les Inuit concernés, on s'aperçoit, contre toute attente, que la Convention n'a fait que confirmer et accélérer les tendances lourdes qui étaient déjà à l'oeuvre dans ces milieux depuis la fin des années soixante. Cela explique en partie que l'insatisfaction des collectivités sous convention semble s'être accrue au lieu de décliner. On voulait sincèrement changer le cours des choses, libérer l'avenir : on aura surtout consacré en droit positif les mouvances qui étaient déjà coulées dans les faits et incrustées dans les esprits.

4. La réduction

Envisagé dans sa globalité, le problème autochtone n'est pas de ceux que l'on règle ou solutionne une fois pour toutes. Il fera toujours partie de la fibre même de ce pays, des caractéristiques structurelles uniques de notre société, de notre vie pratique, de nos projets et de notre imaginaire en tant que nation, que celle-ci soit canadienne ou québécoise. Nous pouvons, bien sûr, orienter le cours des choses, mais en se souvenant que le fleuve de l'histoire, comme tout ce qui coule, ne vire jamais en angle droit : il fait son lit jusque dans les désirs les plus ardents de renouveau. Si on ne prend pas la peine de comprendre l'héritage que nous a légué le passé en matières autochtones, on risque de le perpétuer en prétendant le corriger.

C'est Keynes, l'illustre économiste, qui disait que bien des gens d'affaires convaincus de leur gros bon sens terre-à-terre, pragmatique, étaient en vérité et sans le savoir disciples de philosophes morts depuis des centaines d'années. Je voudrais défendre une idée du même genre : face à la question autochtone, nous sommes à peu près tous en ce pays, et sans trop s'en douter, disciples des Jésuites.

Au milieu du XVIIe siècle, les Jésuites ont fondé des villages pour rassembler certains Indiens qui n'avaient pas de place ailleurs dans le système économique et politique de l'époque :

certains réfugiés Hurons par exemple, décimés par les épidémies et chassés de leur pays d'origine par les Iroquois; ou divers captifs de ces derniers, mêlés avec des Mohawks convertis à la religion «française» (pensons à Kateri Tekakwhita) et pour cette raison mal vus par leurs congénères, plutôt proches des Anglais protestants. Les communautés actuelles de Wendake (celle de MM. Gros-Louis et Sioui) et de Kahnawake viennent de là.

Ce qui est intéressant, c'est de voir à quel point le modèle alors mis en place par les Jésuites dans ces premières «réserves» qu'ils appelaient des «réductions» est encore avec nous. Ils voulaient protéger l'âme de ces Indiens, naturellement pure comme celle des enfants, contre les mauvaises influences des Français. En même temps, on profiterait de cette sédentarisation forcée - par opposition au nomadisme - pour enseigner les Indiens des réductions dans la vraie foi, tout en leur apprenant les arts plus prosaïques de l'agriculture et des métiers manuels.

Traduisons tout cela dans le langage contemporain : d'abord, ériger des enclaves (juridiques ou géographiques) où les Autochtones se retrouvent entre eux, à l'abri autant que possible de la majorité environnante; essayer de protéger leur culture authentique, plus proche de la nature humaine et écologique, contre les influences de la culture occidentale, matérialiste, individualiste, dominatrice, artificielle. Et en même temps, leur donner accès à ce qu'il y a de meilleur dans le monde moderne, comme par exemple la scolarisation, la formation professionnelle, le savoir-faire et les autres outils de base de l'administration rationnelle et du développement économique. Comme de raison, les notions de liberté individuelle et collective eussent été à peu près inconcevables aux Jésuites. Mais dès le dix-neuvième siècle, les agents fédéraux des affaires indiennes disaient vouloir aider leurs pupilles à s'aider eux-mêmes, créaient des conseils de bande pour solliciter leur participation démocratique à la gestion de leurs propres affaires. Qu'on y ajoute aujourd'hui une autre notion dont l'Occident moderne se félicite, celle du droit des peuples à se gouverner eux-mêmes, cela coule, pour ainsi dire, de source. Quand les Jésuites voulaient communiquer leur foi aux Indiens, ils offraient eux aussi ce qui leur semblait le meilleur d'eux-mêmes.

Notons ceci à propos des Indiens des réductions : ils étaient exilés dans leur propre pays et n'étaient plus nécessaires à l'expansion coloniale. Dans leur cas, disons que le problème autochtone tel qu'il se posait aux Européens était réglé : ils étaient expropriés et rassemblés dans des établissements réduits, en marge, à part, à côté de l'espace où allaient se déployer au cours des siècles suivants les nouvelles nations occidentales nord-américaines. Le terme d'espace, ici, englobe beaucoup plus que la géographie; la réduction des Autochtones, le rétrécissement de leur espace vital, va s'étendre dans toutes les dimensions de leur vie collective.

Bien sûr, cela commence par le refoulement vers les réserves, ou aux franges de l'oecumène urbanisé. La sédentarisation et la concentration augmentent leur vulnérabilité aux épidémies et limitent l'interaction, naguère très fluide, avec les populations immigrantes environnantes : réduction **démographique**. Faute d'espace, de ressources naturelles, et à cause de la dévastation des maladies dans les rangs des unités familiales de production, c'est l'horizon **économique** qui rétrécit : chasse et pêche (bientôt concurrencées par le tourisme et la modification industrielle

des habitats), artisanat, bâtiment, guidage. Graduellement, les Autochtones devront compter de plus en plus sur les secours directs et les services de l'État pour vivre. Avec la protection contre les prédations majoritaires, c'est le Cheval-de-Troie de la réduction **politique** : l'administration gouvernementale va tisser une véritable toile dans tous les recoins de la vie collective, en démanchant au besoin les structures politiques traditionnelles pour leur substituer des conseils locaux assujettis à l'administration. Réduction **culturelle**, enfin, venant justifier tout le reste sous prétexte que les Amérindiens sont génétiquement voués à la conservation de traditions et d'attitudes qui les distinguent radicalement des Non-Amérindiens, de sorte que le changement et la modernisation représentent pour eux une aliénation et une menace à leur identité. Ainsi, la boucle est refermée : sortis de l'espace où s'installe la société canadienne, les Autochtones se trouvent symboliquement exilés aussi de l'histoire qui se fait autour d'eux. Ils sont, en un mot, l'envers du Blanc, à tout point de vue.

Voilà l'édifice de la réduction que vient coiffer, telle une clé de voûte, en les plaçant justement à part, sous cloche de verre étatique, le fameux statut constitutionnel particulier des Autochtones, fondé, ne l'oublions pas, sur leur nature, sur l'appartenance génétique, c'est-à-dire sur une ultime réduction de leur identité, juridique cette fois. Des idées qui se veulent progressistes à propos des premiers habitants, comme la conservation culturelle, l'élargissement des territoires ethniques, la consultation et la participation, le sens inné de la communauté et de l'harmonie avec la nature, la vocation privilégiée pour la vie en forêt ou un développement fondé sur l'exploitation - respectueuse, évidemment - de la faune et de la flore, rien de tout cela ne renverse le modèle établi. Dans une large mesure, nous avons intériorisé l'héritage colonial dans les images que nous attachons au monde autochtone, une intériorisation qui n'épargne pas les premiers intéressés eux-mêmes.

Comment en sortir? L'envers de ce que nous avons appelé la réduction, c'est une dépendance elle aussi généralisée : économique, politique, culturelle, et - pensons aux énergies dépensées par les associations autochtones dans les cours de justice - juridique. Il n'y a donc pas d'autre issue que du côté d'une recherche d'auto-détermination collective maximale pour les premières nations. Je préfère ce terme à celui d'autonomie gouvernementale, parce qu'il englobe plus vaste : l'auto-suffisance économique, par exemple, et la capacité de projeter sa signature culturelle sur le monde environnant, deux objectifs qui se conjuguent évidemment avec l'autonomie politique mais qui montrent aussi les limites d'un simple réaménagement des structures gouvernementales.

5. *Questions d'autonomie*

On conviendra néanmoins que la réforme gouvernementale s'impose d'abord, ne fut-ce parce qu'elle est à portée de volonté collective et de négociations délibérées. Que ces négociations se déroulent à l'échelon du pays entier, sur le plan constitutionnel, ou qu'elles se poursuivent plutôt en vue d'ententes avec les groupes particuliers, il faudrait commencer par en définir les

paramètres. Je veux dire qu'il faudrait que les parties s'entendent sur ce qu'il faut négocier, et je proposerais les termes suivants.

a) À quelle enseigne philosophique et sociologique veut-on placer les relations entre les Autochtones et le reste du pays? Le modèle actuel est celui d'une ségrégation ethnique et territoriale. D'éventuels gouvernements autochtones de ce genre excluraient donc les non-autochtones. Or, il n'y a pas d'établissements indiens ou inuit dont l'organisation sociale ne fasse place à un contingent quelconque d'allochtones. Ces gens-là font partie de la vie communautaire; les milieux amérindiens, contrairement à ce qu'on laisse croire, ne sont pas ethniquement homogènes et ne le seront jamais plus. D'autre part, si l'ethnicité fonde l'appartenance, cela voudra dire qu'aussitôt sortis de «leurs» territoires ethniques, les Autochtones ne seront pas **chez eux**, et seront susceptibles de se le voir rappeler par les membres de la majorité environnante. Voudrait-on encourager les incidents xénophobes ou racistes qu'on ne saurait mieux s'y prendre.

Par contre, rien n'interdit de découper des territoires où les Autochtones seraient fortement majoritaires et contrôleraient par conséquent les gouvernements autonomes, de nature publique, non ethnique, qui y seraient institués. C'est d'ailleurs la solution trouvée par les pères de la Confédération canadienne au problème canadien-français : la juridiction provinciale, croyait-on, permettrait à la majorité française de se garantir un foyer au Québec. L'administration régionale Kativik et les municipalités instituées chez les Inuit en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne sont pas davantage de nature ethnique.

Notons enfin que rien n'interdit qu'une structure gouvernementale recouvre un archipel quelconque de territoires non contigus (comme l'Alaska, aux États-Unis). Des fédérations de territoires autonomes, foyers de nations autochtones distinctes, ne seraient pas non plus inconcevables.

b) Les relations à établir entre les gouvernements des territoires autonomes et les niveaux supérieurs devraient respecter le principe suivant : reporter au niveau de base tout ce qui peut l'être, compte tenu de la démographie. On rêve en couleur à penser que les institutions nécessaires au maintien du standard de vie contemporain (et auquel aspirent aussi bien les Autochtones) peuvent s'asseoir sur des bases de quelques milliers de personnes. On aura beau multiplier les comités et les juridictions bureaucratiques faisant place aux Autochtones, les décisions seront prises de toute manière au niveau qui dispose de l'envergure et des ressources humaines appropriées à l'ampleur des problèmes à gérer. De deux choses l'une, alors : ou bien les territoires autonomes se fédèrent horizontalement pour élargir leur base démographique et mettre leurs ressources en commun, ou bien ils partagent les tâches avec les niveaux supérieurs de gouvernement. Soulignons en passant que l'intégration des Allochtones constitue également une manière de consolider sa base démographique et de ressources humaines.

c) Les négociations en vue de l'autonomie gouvernementale devraient s'en tenir au partage des pouvoirs et responsabilités. Le modèle à suivre est précisément celui des constitutions, par

opposition à celui des «conventions» collectives du genre de la Baie James, où l'on ambitionne de coucher l'avenir sur papier en prévoyant d'avance toutes sortes d'éventualités concrètes, de mesures particulières et d'instances d'arbitrage. Cela transforme les associations autochtones en syndicats ethniques dont les responsables conçoivent leur rôle comme celui d'une revendication permanente auprès des «patrons», c'est-à-dire, en l'occurrence, les gouvernements supérieurs. Ce modèle consacre la dépendance et le paternalisme.

Dans le partage des pouvoirs, on gagnerait à inclure d'emblée les aspects judiciaires, exécutifs et législatifs de la puissance publique, puisqu'ils sont interdépendants. Nous reviendrons dans un instant sur la question cruciale de la fiscalité.

d) La représentativité et la responsabilité des gouvernements sont au fondement même de leur autonomie. Les parlements, en particulier, doivent être en mesure de refléter les différences d'opinion et les divergences d'intérêt parmi la communauté politique. On entretient à propos des groupes autochtones beaucoup d'images d'épinal quant à l'homogénéité des valeurs, à la force des traditions coutumières, et à l'unanimité des points de vue. En fait, là non plus, les consensus traditionnels ne répondent plus aux questions soulevées par le changement, de sorte qu'il faut discuter des mesures à prendre pour avancer, avec les débats et les divergences que cela suppose. L'information - je pense à la fois à la presse libre et aux données d'ordre statistique nécessaires aux décisions - est une condition préalable à tout débat politique sérieux, comme d'ailleurs l'existence d'associations et de groupements civils indépendants des gouvernements.

En deux mots, la responsabilité collective suppose que l'on soit en mesure de faire des choix alternatifs, et que l'on en supporte les conséquences, en bien ou en mal. La taxation compte beaucoup, comme on sait, comme manière d'assurer qu'une communauté de citoyens exerce pleinement ses responsabilités. Sauf exception, les gouvernements des régions majoritairement autochtones dépendront longtemps des transferts financiers des autres niveaux de gouvernement pour maintenir les services considérés normaux de nos jours. En 1983, les contribuables du sud, canadiens ou québécois, ont ainsi transféré $120,000,000 aux 5,500 Inuit du Québec. Comment parler d'autonomie responsable dans une telle situation?

À certaines conditions, dont celles-ci peut-être :

. Calculer selon une formule standardisée, mathématique, les montants des transferts annuels de fonctionnement et d'immobilisations courantes (per capita national plus indice de rattrapage, etc.).

. Transférer le maximum de fonds dans un seul bloc, pour que les gouvernements régionaux assument les choix difficiles de l'administration publique en étant conscient du caractère limité des ressources : une école ou un aréna, de l'aide sociale ou des subventions au transport, etc.

. Instaurer des mécanismes de taxation régionale, pour qu'une part significative des budgets en dépende et soit liée, par conséquent, aux conditions locales dont seront partiellement responsables les gouvernements autonomes. Les communautés politiques profiteront ainsi de leurs choix judicieux et devront porter les coûts de leurs erreurs.

6. Agir tout de suite?

Je termine sur une dernière question. En attendant que se règlent d'une façon ou d'une autre les problèmes constitutionnels, que pourrait faire, ici même et dès demain, l'État québécois, pour favoriser la marche des nations autochtones vers l'autonomie gouvernementale. Essentiellement, je verrais deux autres avenues pratiques (à part, bien sûr, celles qui sont déjà ouvertes dans le cadre des négociations en cours avec certaines communautés).

a) Un certain nombre de lois provinciales d'application générale se heurtent aux coutumes et valeurs autochtones - celles qui, par exemple, régissent l'adoption. D'un côté, il faut éviter que la majorité québécoise n'impose ses règles aux collectivités autochtones par le biais de l'Assemblée nationale; d'un autre côté, on ne saurait simplement légaliser l'adoption coutumière puisque l'État québécois se verrait alors chargé de sanctionner des normes «coutumières» que les communautés autochtones elles-mêmes ne pratiquement plus uniformément. Une clause pourrait être ajoutée à la loi, selon laquelle elle s'applique aux Autochtones «à moins et jusqu'à ce que les gouvernements reconnus des collectivités majoritairement autochtones adoptent des règlements particuliers qui ne sont pas contraires à l'esprit de la loi». **La même clause pourrait évidemment s'ajouter à d'autres législations**.

b) Les Inuit sont engagés dans un processus visant précisément à élaborer pour chez eux un projet de gouvernement régional autonome de nature publique. Sans négliger le moindrement les dossiers des autres ethnies, il me semble que nous disposons là d'une occasion rêvée de mener le plus loin possible une expérience pour voir concrètement ce que pourrait signifier l'autonomie gouvernementale dans un territoire majoritairement autochtone.

Je me suis refusé d'aborder une question qui, j'imagine, intéresse un certain nombre d'entre vous parce qu'elle m'aurait amené sur une tangente, par rapport à l'axe central de mes propos. Doit-on répondre aux campagnes qui s'en vont croissantes, à l'échelle internationale, en faveur des droits et de la défense des Autochtones, campagnes qui ne font pas toujours la plus belle place au Québec ou au Canada? Nous pourrons, si on tient, y revenir durant la période de discussions.

Bradford Morse*

Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad

Cette étude a été présentée le 26 mars 1992. La transcription intégrale du témoignage de Brad Morse se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle, n° 20

---

* I would like to thank Ms. Donna Saleh for her research assistance as well as Robert Groves and Yves Assiniwi for their helpful comments.

Introduction

This paper is intended to provide a general overview of the position of Indian, Inuit and Metis peoples in Quebec in comparison with the standing of indigenous peoples elsewhere in Canada and selected foreign countries. The specific purpose of this brief essay is to summarize a large body of material and to highlight salient points for the information and guidance of the members of the Assemblée Nationale and its two commissions on the future of Quebec. It is hoped that this relatively short review will be of assistance to the members in their deliberations.

The paper is divided into two major parts. The first describes the Aboriginal situation in Canada and compares this indigenous reality to that found in other western countries, namely, the USA, Australia, New Zealand, Greenland and Scandinavia. Common elements examined include socio-economic and demographic descriptions, fiscal expenditures, governmental responsibilities and structures, land rights, levels of Aboriginal autonomy and other unique legal features. The next major portion of the paper considers similar issues but from the perspective of comparing the situation in Quebec to that found in other provinces and territories within Canada. The final portion contains concluding comments and overarching assessments.

In order to increase readability, and thereby the utility of this document, jargon, endnotes and quotations have been eliminated or at least reduced to a minimum. Likewise, brevity has been chosen over detailed analysis. It must be appreciated, therefore, that this paper is oriented toward presenting what are generalizations such that many of the subtleties, as well as the details involved in these complex relations, have had to be omitted. This has, hopefully, not led to any unintended misstatements, although for each dominant trend there is always at least one exception.

1. Canada vis-a-vis Selected Countries

In this part 1 will attempt to provide a brief overview of relevant issues in each of the countries under discussion. Each section will begin with a summary of demographic information such that the overall position of the indigenous population in that country can be appreciated. The examination will then proceed to consider the governmental structure for aboriginal affairs policy within that nation followed by fiscal relations where available. This national review will then proceed to describe the legal framework, land rights and other important issues.

1.1 United States

The 1990 census identified an aboriginal population of 1,903,000 consisting of Indians, Aleuts, Eskimos (Inuit), and Native Hawaiians. This represents only 0.77% of the total American population, with Indian reservations constituting almost 2.5% of the total land mass of the United States. The Indian people belong primarily to 505 federally recognized tribes as well as many other tribes that do not possess federal recognition. While many Indians reside upon

reservations, a sizeable number live outside of reservations in cities and rural areas. American Indians represent the vast majority of this aboriginal population. They are in many ways the poorest of the poor in the country with extremely low income and educational levels, inadequate housing, high infant mortality rates, lower life expectancy and high unemployment rates.

The situation regarding education has considerably improved in recent years. The Bureau of Indian Affairs (BIA) of the federal government maintains direction and control of all educational programs on reservation through funding restrictions. The BIA funds 182 educational facilities on reservations, many of which are operated by tribal governments or educational authorities they have created under tribal law. The BIA also funds 27 tribal colleges across the U.S., which have become a vital mechanism for progress. Approximately 6000 Indian students were attending these and other colleges and universities in 1988 with federal funding. A further 383,000 Native students attend public schools. Although major progress has been made in increasing performance levels of Indian people, they still face a high school drop out rate of 36%.

The federal government also provides health and medical services without charge through the Indian Health Services (IHS) to over 1 million Native Alaskans and Indians within their territories. IHS operates hospitals and clinics on reservations directly, while BIA also gives tribes the option of delivering these services themselves under contract.

Housing and economic development assistance is also available to tribes, Native Alaskan villages and Native Hawaiian authorities from the federal government through BIA as well as several other line departments by virtue of express legislation. Despite significant progress in recent years, the indigenous population in all 50 states remain at or near the bottom of all of the indices of quality of life.

1.1.1 Expenditures

The precise magnitude of federal and state expenditures on the aboriginal population is unclear. The federal Department of Education devoted $75,762,000 in 1991 for meeting its obligations under the Indian Education Act. A further $34,977,000 was spent in 1991 to enable Indian students to attend post-secondary institutions in the U.S. by the BIA along with $49,044,000 for adult education, scholarships, vocational training and tribal colleges. The BIA spent an additional $452,520,000 on the operations of Indian schools. The entire budget of BIA for education in 1991 was $536,541,000 while the Office of Indian Education was allocated an additional $75,364,000 in the 1991 fiscal year. The 1992 appropriation by Congress reduces this total expenditure from $611,905,000 to $486,172,000.

A further $274.3 million was budgeted for Indian health care in 1992 with an unknown additional amount for the repair, maintenance and construction of hospitals through the IHS. Finally, an unkown but substantial amount of federal and some state funds are provided directly to tribes to implement a range of governmental responsibilities, while many states also provide special grants and programs to individual Indians, Native Alaskans and Native Hawaiians.

Nevertheless, aboriginal people outside of reservations receive little attention and few specifically culturally appropriate services from state, federal or local governments such that pressing needs go unmet.

1.1.2 Governmental Structure

As is apparent from the prior discussion, the Bureau of Indian Affairs is the primary agency of the federal government to carry out its relations with the 505 federally recognized Indian tribes and the Native Alaskans, including federal trust responsibilities regarding reservation lands and tribal resources. The BIA is part of the Department of the Interior whose Secretary is a member of the President's Cabinet. The BIA works with tribal governments to help provide normal government services such as, road construction and maintenance, social services, policing, judicial services, economic development, education, and support for governmental administration. Certain other federal departments also must carry out obligations assigned by statute.

The remainder of the indigenous population is largely ignored. Native Hawaiians are basically excluded from the jurisdiction of the BIA, however, they do benefit from certain federal programs as a result of explicit legislative provisions. The small Metis population and members of Indian tribes that have not received federal recognition are completely ignored by Congress and the federal bureaucracy. There is, however, a recently developed procedure whereby Indian tribes can apply to the Secretary of the Interior under the Code of Federal Regulations for official recognition. The BIA also largely ignores tribal members who are residing outside of their home reservations.

On the other hand, a number of states also provide certain programs to Indian people who possess minimum levels of Indian ancestry off-reservation or regardless of location (e.g., Michigan provides specialized legal services and tertiary educational support for any person of 1/4 Indian «blood» or more). Some states also enter into formal relations with those Indian tribes that they recognize. This results in a situation in which some tribes are recognized by the federal government, some by a state, and some by both levels of government with the balance unrecognized and unable to obtain the unique rights recognized at law for Indian tribes or to access programs and funding tailored to meet their special needs.

1.1.3 Legal Status

The U.S. Constitution does not contain any specific provisions establishing or protecting the existence of indigenous nations or their rights. The Constitution in fact only refers to Indian tribes in passing, with the most important clause being the one extending legislative jurisdiction to the Congress regarding interstate commerce and trade. This was understandable at the time as Indian tribes were independent nations who represented economic importance in regard to trade and a military threat to the fragile new nation (the latter element is particularly evident in the clause that grants an exception to the general rule that only Congress can wage war where

a state is actually invaded or becomes aware of an intention by «some nation of Indians to invade such state»). The more general clause declares that Congress has the sole and exclusive right vis-a-vis the states of «regulating the trade and managing all the affairs with the Indians, not members of any of the states: provided, that the legislative power of any state within its own limits be not infringed or violated.»

The American courts quickly built upon the prior British governmental practice and judicial direction in the early years after the Revolution by confirming the existence of aboriginal title and the inviolability of Indian treaties. The U.S. Supreme Court, under the leadership of Chief Justice Marshall in a string of decisions, further elaborated the «domestic dependent nation» theory whereby the sovereign status of Indian nations was recognized by the common law, but reduced through the loss of authority to conduct foreign affairs (see, for example, *Cherokee Nation* v. *Georgia*, 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831)).

These minimal constitutional references to Indian nations were, however, subsequently interpreted by the courts as granting exclusive jurisdiction to the federal government, as opposed to the states, in exercising the exclusive authority to deal with the Indian tribes. The U.S. Supreme Court later revisited this interpretation to redefine the import of the Indian commerce clause so that it no longer merely gave to Congress and the executive branch the power to negotiate treaties but instead created the plenary power doctrine. This doctrine emanating solely from the judiciary grants to Congress unlimited power to pass legislation concerning Indian nations, their property and their affairs. The net effect of this has meant a critical diminution in the residual or inherent sovereignty of the Indian tibes that was retained under the domestic dependent nation doctrine. Congress can, therefore, intrude upon the sovereignty of Indian nations as it wishes, but that in the absence of any federal statute the residual sovereignty remains.

Thus, Indian tribes possess the sovereign authority to establish whatever form of government that they choose without any obligation to comply with the United States Constitution or its doctrines championing the separation of church and state or the emphasis upon checks and balances through three branches of government. Tribal governments are generally free to pass their own laws regulating membership, law enforcement, administration of justice, economic affairs, general welfare, estates, corporations, family matters, torts, tax, and all other non-criminal matters. This civil jurisdiction can apply in reference to all persons and other legal entities within the territory of the tribes. Another example of the status of Indian tribes is that they also possess sovereign immunity such that they cannot be sued without an «unequivocally expressed» waiver of this immunity. This doctrine also applies in relation to any entity created by the tribe to manage collective assets.

Tribal governments also can enact a broad range of criminal laws other than concerning 16 major offenses which have been removed from tribal jurisdiction through federal legislation. By virtue of a US Supreme Court decision (*Oliphant* v. *Suquamish Indian Tribe*), tribal governments and courts have no jurisdiction over non-Indians in the criminal sphere unless expressly

authorized by Congress. The USSC also further restricted the criminal jurisdiction of tribes only to their own members (*Duro* v. *Reina*) in 1990. Congress recently overruled that judgement by statutorily restoring tribal jurisdiction over Indians who are not tribal members. The tribe's criminal laws, which may be traditional, western or an amalgam of both, are usually enforced by a separate tribal court system containing Indian judges and court personnel. Tribal courts in the US now handle over 400,000 cases per annum through more than 350 judges and hundreds more lawyers, prosecutors and other court personnel.

Although there is no explicit constitutional provision recognizing and affirming aboriginal and treaty rights, the American courts have generally been positive in articulating the scope of these rights and vigilant in their protection. As a result, treaties are considered solemn and binding agreements on the federal government that must be liberally construed from the perspective of how they were understood by the Indian signatories. On the other hand, Congress was free to terminate the treaty-making process in 1871 by express legislation. Since that time, new rights and land settlements have emanated from federal legislation. As the vast majority of Indian tribes possess existing treaties or special legislative guarantees, the importance of aboriginal rights in the United States has lessened. It continues to retain vitality as the foundation for internal sovereignty and as the source of aboriginal title to many lakes and rivers as well as ensuring rights to water, which is a particularly relevant issue in the western states.

Treaties remain of great relevance as they provide paramountcy for rights to harvest game and fish. Specific treaties have been enforced by federal courts in landmark decisions in the 1970s in Washington (by Judge Boldt) and Michigan (by Judge Fox) resulting in a guarantee of 50% of the fishery for Indian tribes for food, ceremonial and commercial purposes, thereby leading to major realignment of the fisheries and enhancing economic revival for the tribes affected. Treaties also frequently confirm the rights to reservation lands for tribes.

1.1.4 Special Legislation

Congress has passed a number of statutes in recent years of interest to Quebec and Canada. The Indian Civil Rights Act of 1968 was enacted to extend most of the American Bill of Rights to Indians on reservation (other than the right to bear arms) as the tribal governments were not subject to those constitutional provisions due to their unique position. This Act also imposed maximums upon criminal penalties that were available under tribal law and order codes.

The Indian Child Welfare Act of 1976 is a particularly interesting and relevant statute to Aboriginal peoples in Canada. Although tribal governments and courts already possessed exclusive jurisdiction regarding child welfare matters arising within the boundaries of Indian country, many tribal children were being apprehended by state, local and private child protection and adoption agencies outside of the reservations. As a result, a significant concern was raised about the high numbers of Indian children that were ending up being raised in non-Indian homes. The response to this crisis by Congress was legislation that compelled state courts to transfer all child welfare cases involving tribal members to the tribal courts of the

home reservation, unless the tribal court with jurisdiction refused to accept jurisdiction over the child or if the parents opposed the transfer.

Another Congressional initiative of relevance is the passage of the American Indian Religious Freedom Act of 1978. As the title indicates, the purpose of this statute is to guarantee religious freedom and to protect the «inherent right» to exercise traditional religions by the Indian, Eskimo, Aleut, and Native Hawaiians from federal and state laws that might undermine the exercise of these religions and their specific practices, including access to sacred sites and the use of sacred objects.

The final statute especially worthy of note is the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975. This law was designed by Congress to compel all federal government agencies to accept the right of Indian tribes to be self-determining and to advance that status in all federal actions, programs and relations with tribes. This Act has helped significantly in re-orienting the BIA away from its legacy of paternalism and colonialism toward a new era. The BIA is now required to encourage and support the economic advancement of tribes and the enhancement of their capacity to govern their own affairs. The Act also contains a strong declaration of Congressional policy, which refers to such matters as defining Indian education and self-determination as «a major national goal» while commiting the federal government to maintaining its «unique and continuing relationship with and responsibility to the Indian people through the establishment of a meaningful Indian self-determination policy».

1.1.5 Natural Resources

As indicated earlier, aboriginal title was recognized by Congress in its initial development of the law (see, for example the Non-Intercourse Act of 1790 that adopts the basic provisions contained in the Royal Proclamation of 1763 regarding the purchase of Indian lands). Numerous treaties were negotiated between the US government and Indian nations whereby much of the country was ceded to the US while the tribes reserved to themselves certain enumerated rights and lands. The treaties and the assertion of radical title by the federal government formed the foundation for a judicially elaborated federal-tribal trust relationship. Title to all reservation lands and natural resources is held by the United States, unless a particular treaty or statute contains a provision to the contrary, such that the US government must sanction all sales, conveyances, leases, licences or other encumbrances of these lands and resources. The courts have declared that the United States must hold its title to reservation lands as a trustee for the specific tribe. The Indian interest, which is «as sacred as the fee simple of the whites» (per Chief Justice Marshall), extends to all of the surface and subsurface resources including timber, minerals, sand and gravel, water, fish and wildlife.

The original pattern was for the Bureau of Indian Affairs to exercise total control over such transactions for the supposed benefit of the individual tribes. The elaboration of the trust doctrine by the American courts coupled with Congressional legislative inititiatives in the 20th century has meant that tribal councils have a far greater say in the way in which the BIA carries

out its trustee duties in leasing reservation lands and natural resources (e.g., minerals, petroleum, timber, etc.) to third parties than was previously the case. Many Indian reservations are rich in natural resources as nearly 5% of the proven reserves of petroleum, 30% of the low-sulfer coal and over 50% of the uranium in the United States is located upon reservation land. Despite this wealth, many tribes became impoverished as the BIA engaged in long term leases as low as $2 per barrel of oil and 15 cents a ton of coal. The Omnibus Leasing Act was passed by Congress in 1938 that imposed certain restraints and safeguards on the leasing of reservation lands including a ten year maximum for mineral leases entered into by tribal councils. The Secretary of the Interior, however, was declared able to override most of these protections. The more recent Indian Mineral Development Act of 1982 is designed to foster economic self-determination through maximizing financial return for tribes. The Act authorizes tribes not only to lease subsurface resources but also to embark upon joint ventures or tribally owned mining companies.

Some tribes have become very successful economically as a result of this natural resource wealth. A group has gathered together as the Council of Energy Resource Tribes (CERT) that has sometimes been called the Indian OPEC. The *Winters* doctrine from the USSC (1908), whereby reservations possess rights to appropriate water under federal law that prevail over conflicting rights of use under state law, has also had a major effect upon tribal economic development in the western US as well as upon tribal-state relations.

It is also important to realize that tribal sovereignty has an impact upon this area as it means that the tribes have the authority to legislate in relation to natural resources. Thus, tribes possess the right to tax mineral development on tribal land by Indian or non-Indian companies (see, for example, *Merrion* v. *Jicarilla Apache Tribe* (USSC, 1982) and *Kerr-McGee Corp.* v. *Navajo Tribe of Indians* (USSC, 1985). At the same time, the courts have ruled that state governments have no power to impose taxes upon the mineral royalties that tribes earn or upon the mining companies directly as this would infringe tribal self-government and reduce tribal revenue.

Likewise, tribal sovereign immunity exists in this sphere such that tribes and their wholly owned corporate enterprises cannot be sued without an express waiver. Many tribes do create companies that waive this immunity so that outside businesses will engage in joint ventures. Individual tribal members are, of course, always subject to suit in tribal court. On the other hand, certain federal statutes of a general nature may apply, such as environmental protection legislation.

1.2 Scandinavia

The indigenous peoples of Sweden, Finland and Norway are called the Sami (formerly often called the Lapplanders), who reside primarily in the far north of each of these countries. There are 17,000 Sami in Sweden, which represents 2% of the total population. In Finland the numbers are lower as there are only 5700 Sami according to the 1990 census, or 1.1% of the

country. Norway has the largest group of Sami numbering over 30,000 people constituting 0.71% of the nation.

1.2.1 Socio-economic Information

While the Sami experience greater socio-economic disadvantages in comparison to the general population, including a lower standard of living, their position overall appears very positive from a distance when contrasted with the situation confronting indigenous peoples globally and in Canada. Traditionally, reindeer herding was the primary livelihood of the Sami in all three countries. It has declined in recent years such that only approximately 10% of the Sami are now employed in this capacity. Nevertheless, its well-being is seen as a bellwether for the overall prosperity of the Sami people as reindeer herding is inextricably linked with their cultural survival and self-determination. The Sami also continue to engage actively in hunting, fishing, trapping and traditional crafts, such as in leather, wood, pewter and antler.

1.2.2 Governmental Structures

As unitary states, the governmental structure is rather simple in that dealings with the Sami remain primarily with the national governments of all three countries. An interesting institutional and political development in Norway and Finland, however, is the creation of Sami Parliaments. Both countries have accepted the importance of recognizing separate legal entities to represent the interests of the Sami people in dealing with the national governments.

These two Sami Parliaments are more than non-profit organizations or political parties as they are officially constituted by the national governments with the clear power to make recommendations and to act formally as an advisory body to their respective governments. The main function of the Sami Parliaments is to assert the rights and to protect the interests of the Sami people by submitting proposals and initiatives regarding legal, economic, social and cultural issues that directly affect the Sami. Although they have no legislative powers as such, they have the potential to make important contributions to national governmental decision-making by lobbying in favour of proposals that the Sami Parliaments may generate and in responding to initiatives by the national governments of these two states. These two special parliaments are representative institutions with their members elected periodically by adult Sami and consisting of 20 parliamentarians in Finland and 39 members in Norway.

A different structure is in place in Sweden called the Department Work Group. This body act as a liaison between the national government and the Sami people. Not only does it have no decision-making power, but its advisory role is also far more circumscribed.

1.2.3 Legal Rights

The Swedish government has been especially sensitive to the interrelationship between language and education. Thus, Sami children have the opportunity of attending government funded Sami

schools or the regular municipal schools for the first 9 years, however, the latter provide instruction in the Sami language where numbers warrant. The former Sami school system is autonomous and in which the Sami are responsible for curriculum design. The objective of the government is that Sami children, regardless of which school system they follow, will receive the same overall quality of instruction while exposing them to the Sami language and culture. The government of Finland has been more reticent in this regard, however, amendments to the School System Act in 1983 and to the Comprehensive School Act in 1985 has guaranteed special status to the Sami language in the schools within the Sami region in the north.

The Act on the Cultural Activities of the Municipalities of Finland ensures that the Sami language is given an equivalent status to Swedish and Finnish. This had resulted in media production in the Sami language and other limited initiatives. The Sami Language Act was passed last year and came into force on January 1, 1992. Under the terms of this Act, a Sami has the right to use his/her language with any public authorities. Upon request, the Sami have the right to receive translation services without charge. Any laws, decrees, public notices or decisions of the government must be published in the Sami language. In Norway, the Sami people also have the right to use their mother tongue before official institutions, the police, the legal system and health services, as well as to receive replies in their language.

Sweden has also enacted the Reindeer Husbandry Law, which has as its main purpose the promotion of more efficient reindeer breeding while ensuring the opportunity for the Sami to preserve this aspect of their culture and traditional lifestyle. The statute provides land and water rights for reindeer breeders as an occupational benefit that does, however, recognize their unique position. If a Sami should cease partaking in this economic activity, then he or she must give up these special benefits granted by the law.

Norway recognizes reindeer herding as both a culturally and economically important activity of the Sami. A special pension scheme was set up in 1990 to benefit those Sami who have had reindeer herding as their primary occupation for their entire working life or for a minimum of 15 out of the last 20 years. This scheme provides a guaranteed retirement pension for any Sami herders who meet this criteria upon reaching the age of 62. Although apparently not based upon the guaranteed income scheme for Cree wildlife harvesters under the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA), it does bear some interesting parallels to that ground breaking initiative.

The Sami have had very limited success before the courts in obtaining respect and recognition for their aboriginal rights and they are not generally seen as parties to treaties with the states. A plausible explanation for this limited recognition is that the Scandinavian governments and societies wish to avoid defining themselves as non-indigenous. One important exception can be found in a decision of the Swedish Supreme Court in 1981. In the Taxed Mountains case, the Court decided in favour of the Sami and supported the principle that ownership of land and water could be derived from customary use.

The Sami have had far less success in Norway, where the government has been particularly reluctant to recognize Sami ownership of any portion of their traditional territory or control over the extraction of natural resources. This has occurred despite the recognition that the Sami do have some level of land and water rights. The basis for the acceptance of the latter rights emanates from a decision of the Norwegian Supreme Court in 1862 in which the Court concluded that «a definite nomadic right for Norwegian Lapps [to use land and water] ensues from the 1751 Convention, on the basis of reciprocity with rights granted to Swedish Lapps in Norway».

A more recent decision of the same court in 1982 was far less satisfying for the Sami as their attempt to halt the construction of a major hydroelectric dam, partly on the basis that the dam was alleged to interfere with their aboriginal rights, was rejected. Since the Court seemed to rely on an analysis of the evidence that led the judges to conclude that the risk of interference with the aboriginal rights of reindeer herding was insignificant, the government chose to respond in a conciliatory fashion. Ironically, this defeat for the Sami in the courts has led to a re-evaluation of Sami rights under national and international law as well as sparked new proactive legislation.

1.2.4 Natural Resources

The lack of express legislation guaranteeing any unique legal rights to the Sami in relation to renewable or non-renwable resources has left the position of the Sami in this regard rather uncertain. Since they have not chosen to use the courts actively as a means to secure their rights, the Sami are left in a situation in which they are making political assertions with little judicial confirmation. As a result, one would have to conclude that, at present, the Sami are not viewed as possessing any rights to the subsurface and only limited rights to use their traditional territory and its waters.

1.3 Greenland

The population of Greenland totals approximately 53,000 people of which roughly 41,000, or 78%, are Inuit born in Greenland, while the remaining are primarily Danes who were either born in Denmark or in Greenland. The world's largest island was a colony of Denmark for two and a half centuries before obtaining a restoration of self-government. In 1979, Greenland became the first jurisdiction in the world in which the Inuit predominate to once again achieve a significant degree of autonomy. The Inuit of Greenland play an active role within the Inuit Circumpolar Conference, while the Home Rule government played co-host with Denmark last September to a United Nations meeting of experts, indigenous leaders and representatives from a number of countries (including Canada) sponsored by the UN Commission on Human Rights. This official gathering resulted in the Nuuk Conclusions and Recommendations on Indigenous Autonomy and Self-Government

The traditional economy of the Inuit has been based upon harvesting renewable resources, especially seal, whale, fish and fur-bearing animals. This harvest would provide both the

primary source of food as well as cash income for more recent generations. Although the fishery has experienced rapid modernization of late about 20% of the population still relies upon the hunting of sea mammals for their livelihood.

The success of the animal rights movement over the past 15 years has had a devastating effect upon the economy of Greenland. The EEC ban on the import of seal products into Europe in 1983 deprived Greenland of one of its major markets and sources of revenue. While the Home Rule government has responded by subsidizing the trade in sealskin pelts to help compensate for the decline in sales and prices, many hunters are no longer able to earn their living from this activity. The only major alternative was to expand the fishery in terms of increasing mechanization and capital expenditure, expanding the territory harvested, and the development of new resources such as shrimp. The fishing industry now employs almost one-third of Greenland's population and accounts for 83% of total exports.

1.3.1 Fiscal Expenditures

The Home Rule government has full authority to raise revenue through imposing a broad range of direct and indirect taxes. Nevertheless, the economy of Greenland is too small and fragile to provide a tax base sufficient to meet all of the needs of the population. As a result, the majority of the government's budget comes from the provision of transfer payments annually as approved by the Danish Parliament. The Home Rule government is, therefore, still financially dependent upon the generosity of Denmark to which it must demonstrate its fiscal responsibility for the revenue granted. Greenland also obtains much of its economic investment from the Danish government and private sector, however, it is seeking to maximize revenue from renewable and non-renewable natural resources, as well as tourism, so as to become economically independent.

1.3.2 Governmental Structure

Although still officially a part of Denmark, the country was granted Home Rule by the Danish Parliament. As a result, the people of Greenland now possess full control over education, culture, land use, the economy and national political matters. The Danish Parliament retains control over foreign affairs, the military, currency and a limited range of subjects that directly affect the lives of Greenlanders.

All Danes and Inuit have the right to vote for and to be elected to serve in the Parliament of Greenland. The country is divided into 18 municipalities. These governments, which are also elected, exercise limited jurisdiction over local matters. It is the Home Rule government and the Parliament of Greenland, however, that have the dominant governmental role in the lives of the people. Somewhat similar to the situation in the Northwest Territories of Canada, the bureaucracy still contains many Danes in senior and technical positions while the Parliament is more representative of the ethnic make-up of Greenland as a whole.

The Home Rule government is responsible for the overall administration of all primary and lower secondary schools through its Directorate of Culture, Education and Labour Market. Each municipality also exercises responsibility over public education for the lower grades. There is as well a three-year program of upper secondary courses regulated by the Home Rule government that leads to exams that will determine the potential for further education.

Control over health services in Greenland was just transferred from the Danish Ministry of Health to the Home Rule Authority on January 1, 1992. The Greenland Officer of Health is in charge of public hygiene, food control, environmental protection and the control of infectious diseases. The Greenland government is now responsible for the provision of medical services and hospitals, which are available to all free of charge.

All land in Greenland is considered public property. Formally held by the Danish government in the name of the Crown, the Home Rule government now exercises full authority over the development and use of all land. Since construction costs are very high due to the small market, the need to import almost all materials, and the climate, substantial housing subsidies are available. The Home Rule government provides a number of programs consisting of grants and low interest loans for the construction, acquisition, repair and improvement of homes.

1.3.3 Language

Inuktitut, or Greenlandic as it is called locally in English, is recognized as the main language. Both Greenlandic and Danish have the equivalent of official language status, however, Danish remains the more common in governmental circles.

1.3.4 Legal Situation

The normal language of aboriginal and treaty rights does not truly fit the Greenlandic context. Since the Inuit are the majority population and control the government, there is no need to obtain guarantees of exemption from externally imposed laws. The Inuit are themselves the legislators and the decision-makers such that they can readily protect their own cultural, linguistic, economic and political interests. This does not create a paradise as there are economic and social problems, which themselves have given rise recently to an increase in crime. Nevertheless, through home rule the Inuit possess the opportunity to address these problems on their own terms and to determine their own future as they wish.

1.3.5 Natural Resources

For the same reasons as in relation to the absence of aboriginal and treaty rights, the Inuit of Greenland do not have any particular guarantees or rights in relation to renewable or non-renewable surface and subsurface resources. As a public government, these resources are owned by the state and managed by the Home Rule government for the benefit of all Greenlanders, both Inuit and Danes. There is, however, a great concern to protect the

environment and to authorize land development only in ways that will not be disruptive to people who are living off the natural resources of the lands and seas.

1.4 New Zealand

The indigenous population of New Zealand are the Maori. Although belonging to many different tribes of the 3 major islands, they speak a single language and are all derived from the original seafarers who came to Aoteroa (translated from Maori as the Land of the Long White Cloud) over a millennia ago. The 1991 census identified 512,000 Maori in New Zealand, which represents more than 15% of the total population. Most of the balance are people of British ancestry who began to settle in the country in the late 1700s with a growing population of more recent immigrants from around the world, and especially from other islands in the South Pacific. The Maori regard any person of Maori ancestry who chooses to self-identify as being Maori. There has never been a legal system of sub-dividing Maori through registration or otherwise such that some are excluded from being members of Maoridom.

Similar to the position of Aboriginal peoples in Canada, the Maori suffer from chronic unemployment, poverty, lower education levels, higher rates of incarceration and poorer health. This situation has begun to undergo dramatic and positive change in recent years.

A growing number of programs and educational institutions are committed to promoting and respecting the Maori language. The first major initiative in this regard was the development by Maori people of what are called Maori nests. These are daycare and pre-kindergarten programs, many of which are self-financed, in which Maori elders are the staff and the sole language in use is Maori. As a result, the number of Maori youth and children who are speaking their language fluently has skyrocketed in recent years, thereby reversing what had been a long term decline in the use of the language. Performance in schools overall has dramatically improved and many public and secondary schools now function at least in part in Maori as the language of instruction.

The health care system is only just beginning to incorporate traditional practices and to develop community based approaches geared toward prevention and targeted toward the Maori under their control.

One of the particularly positive initiatives of late is the enhancement of a Maori media. There are now 14 radio stations that operate under local Maori control and broadcast to a large degree in their language. A national Maori news service has been created and a proposal to establish an independent Maori TV station is very far advanced.

1.4.1 Government Structure

As a unitary state, the primary level of government in New Zealand is the national government operating under a parliamentary system augmented by municipal and regional councils with

delegated powers of a local nature. A Department of Maori Affairs, headed by a cabinet minister, existed for many years as the focal point for relations between the Maori and the state. The Labour Government of David Lange launched a major revision that was designed to transfer virtually all governmental programs and funds related to the Maori directly to regional Iwi (a Maori expression roughly equivalent to tribe). This resulted in the dissolution of the former Department and its replacement with the Ministry of Maori Affairs - to serve as a co-ordinating and policy arm of the national government - and the Iwi Transition Agency. The latter was, as its title indicates, given a mandate to implement the complete devolution of governmental services and to serve on a temporary basis as the vehicle for this fundamental change. A variety of initiatives were launched, such as the development of Maori agencies to deliver child welfare, educational, health and social services.

The new National Party government elected in late 1990 has substantially reversed this process. A new Ministry of Maori Development was created in January of 1992 to replace both the former Ministry and the Iwi Transition Agency. The new policy is to promote «mainstreaming» through which the Ministry would merely facilitate the linkages between the Maori and large government departments. As a result, whatever funding the Maori will now receive will come directly from the normal state authorities, such that distinction based on the unique political position of the Maori as the original inhabitants will be de-emphasized.

1.4.2 Fiscal Expenditures

The total budget for redistribution by the Iwi Transition Agency to Iwi and other Maori activities for the fiscal year ending June 30, 1991 was $154,674,000 NZ. One of the recipients was the National Maori Congress, which consists of members from Maori tribes or Iwi. Its objectives include the general advancement of the Maori, the exercise by each Iwi of its own authority, and the provision of a national forum in which tribal representatives can promote their economic, social, cultural, legal and political interests. A variety of governmental departments are also involved in providing direct grants and otherwise devoting financial resources to Maori programs and individuals.

1.4.3 Legal Rights

The British and a number of the Maori chiefs of the North Island negotiated the Treaty of Waitangi in 1840, which was subsequently adhered to by many other chiefs throughout the country. The Treaty is widely regarded as the founding document of the new land as it structured the original relationship between the British Crown and the Maori people. The Treaty was negotiated and recorded both in English and in Maori, however, the significant differences between the two versions has been a source of continuing controversy ever since its signing. The Treaty not only created a strong link between the two societies and their political representatives, but it has also come to symbolize the partnership and commitment to mutual understanding between the two cultures. Great debate has ensued, however, over whether the chiefs surrendered complete sovereignty or merely control over external affairs while preserving

internal sovereignty. At the very least, both sides agree that it confirmed the continued land and traditional economic rights (especially over fisheries) of the Maori people.

The Treaty was not properly respected or implemented for many years, even though the courts ruled early on (in *R.* v. *Symonds* in 1861) that it as well as the common law recognized the aboriginal title of the Maori. Part of the rationale for this deficiency was the failure of the Treaty to be ratified by Parliament coupled with the absence of any written constitutional guarantees in a unitary state such that the Diceyan view of parliamentary supremacy allowed the government to ignore its treaty obligations.

This unfortunate history began to change with the passage of the Treaty of Waitangi Act, 1975. This statute created an independent and bicultural tribunal to receive complaints and hold hearings into alleged treaty violations. Although the tribunal's jurisdiction was not invoked for sometime thereafter, the Waitangi Tribunal has become very active over the past decade. Its primary mandate is to examine any disputes, determine the appropriate interpretation of the Treaty's terms within the context of the complaint, and to recommend practical resolutions. The Tribunal conducts its own research, hears evidence and receives legal submissions based upon which it issues a specific report with its recommendations. The experience to date is that all of its proposed solutions have been accepted by government even though its decisions are not binding. Its major conclusions have included providing a guaranteed share of the fisheries for the Maori (which currently has been set at 10% of the total available catch through negotiations) and the rejection of a pipeline that would have damaged the beds of a traditional shellfish harvest area.

The former Labour Government had established four principle objectives to guide all policy, namely:

1. to enable Maori to achieve standards of excellence comparable to the best international standards;
2. to ensure Maori are able to participate fully in decision-making;
3. to ensure that the Maori language and culture is preserved and enhanced; and
4. to deal speedily and fairly with outstanding grievances.

One of the methods used to meet these objectives was to include an interpretive clause in all relevant statutes whereby it is directed that the legislation is to be interpreted in accordance with the terms of the Treaty of Waitangi and to advance its purpose. Another highly interesting statutory initiative was the passage of official language legislation through which New Zealand recognized both English and Maori as having equal status. In doing so, senior New Zealand officials closely studied the Canadian experience with official languages and adopted bilingualism based largely upon our model.

Another important recent achievement was the passage of the Resource Management Act. It is designed to promote sustainable development of both natural and physical resources. Among its

many provisions it defines the relationship of the Maori and their culture and traditions with their ancestral lands, water sites and sacred sites as matters of national importance.

A far older element of the New Zealand situation is the presence of guaranteed representation in Parliament. A minimum of four seats are reserved for the Maori who choose to register to vote either on the exclusive Maori list or on the general list for their district. Although this scheme was implemented initially to restrict Maori voting strength solely to four seats at a time in which they were the majority population, this guarantee has served as a bulwark against assimilation while ensuring that the Maori voice is heard in Parliament.

Another 19th century initiative designed for a colonialist purpose was the creation of the Maori Land Court. Its raison d'etre was to facilitate the leasing or sale of Maori lands to pakeha (non-Maori). These lands were declared by law to be held in tenancy in common and to pass on to future generations through inheritance by will or intestacy. As the number of descendants increased in relation to any particular property it became progressively more difficult to find suitable uses agreeable to all legatees such that conveyance to pakeha was favoured. This Court still exists, however, its standing in Maori eyes has dramatically improved over the last decade as many of the judges are now Maori and those pakeha on the bench are very knowledgeable both in this branch of the law as well as in reference to Maori customs and aspirations. Several members of this Court, including its Chief Judge and Deputy Chief Judge, are members of the Waitangi Tribunal.

The final point to mention is the tabling of the Runanaga a Iwi Bill in 1990. This proposed legislation is designed to extend legal authority to the Iwi or to structures they designate so that they can receive and distribute government funds as well as formally enter into contracts. The Bill would also give full effect by legislation to rangatiritanga (the governmental authority of the chiefs referred to in the Treaty), thereby allowing the Iwi authorities to take complete control of their resources. Much of the tribal lands at present are instead in the control of Maori trustees elected by the beneficiaries.

1.4.4 Natural Resources

The extent of Maori rights to natural resources is uncertain. Those lands which remain within exclusive Maori collective hands, which are usually administered by Maori trustees elected or appointed by all of the adult Maori who possess an interest in the lands in question, generally include all of the natural resources, such as timber and minerals. Some Maori trusts have developed very active logging operations on their lands. These lands also benefit from normal rights to water under common law riparian rights doctrine as modified by national legislation.

Several of the claims filed by the Maori with the Waitangi Tribunal have related to natural resources. Perhaps the most significant decision of this Tribunal to date has resulted in the national government allocating 10% of the deep sea and inshore fishery to Maori harvesters.

It is anticipated that the issue of ownership of natural resources will be a major one in the near future in New Zealand. Presently, any existing Maori rights to natural resources are regulated under the prevailing national legislation or common law rather than in accordance with new or customary Maori law.

1.5 Australia

The indigenous population in Australia is comprised of two major groups, namely, the Aboriginals of the mainland and the Torres Strait Islanders of the islands to the north of Queensland neighbouring the southern islands of Papua New Guinea, to whom the Torres Strait Islanders are related culturally, racially and economically. These two groups are completely distinct with relatively little in common other than having shared the ravages of colonization. The combined population of the two groups totals approximately 230,000 people, or 1.5% of the country. The Aboriginals are by far the larger group and are in fact subdivided into many different linguistic, political and cultural societies living in some cases dramatically different lifestyles with quite divergent aspirations for the future.

The Aboriginal population is extraordinarily poor and disadvantaged to an extent that is unknown in any of the other countries under discussion, including Canada. In addition, the level of racism is completely unparalled in these other nations. For example, the pattern of openly shooting Aboriginal people in the northwestern part of Western Australia for sport or spite (in the Kimberley Mountain region in particular) only disappeared a few decades ago, as did the virtual enslavement of Aboriginals as drovers in many cattle stations.

Therefore, it is not surprising that the Aboriginal people suffer from extremely high unemployment, low levels of educational achievement, inadequate health and social services, extensive discrimination, extraordinarily high rates of incarceration (especially for non-payment of fines and alcohol offenses), tragically high levels of suicide and accidental death (particularly shortly after being placed in jail), a far greater likelihood to suffer from contact with the child welfare system, and far too little control over their own affairs. The recent report of the Royal Commission Investigating Deaths of Aborigines in Custody, in reference to the sudden deaths of over 100 Aboriginals in the custody of prison, police or juvenile detention institutions in all jurisdictions across Australia since 1980, provides graphic evidence of the degree to which the justice system has failed to respond properly to the needs of Aboriginal people even when accused of the most minor offenses - and the level of racism that has become institutionalized. Although the commission did not conclude that any of the deaths were a direct result of violence by guards, it did find an extraordinarily high rate of incarceration of Aboriginals and numerous deficiencies in governmental policies.

Although there is no system of legal subdivision whereby Aboriginals or Torres Strait Islanders are differentiated between those who are accepted as Aboriginal by law and those who are excluded, there are many other similarities with the Canadian experience, in addition to the disastrous consequences of colonization and dispossession. Australian law in some states used

to distinguish among Aboriginals based upon the level of European ancestry, through using terms such as quadroon and octaroon rather than Metis/halfbreed and non-status Indian. Fortunately, the indigenous population has generally overcome this part of their history as they have developed a three part definition, which has received almost universal acceptance by the laws and governments within Australia. The constituent elements of the definition are that the individual must:

1. be of Aboriginal ancestry [although no precise percentage or «blood quantum» are required;
2. choose to self-identify as Aboriginal; and
3. be accepted by the Aboriginal community as being Aboriginal [although this can be from any Aboriginal community rather than solely from the one from which the person's Aboriginal ancestry is derived].

This approach effectively avoids the debate over proving entitlement or seeking recognition for entire communities as in Canada as well as avoiding a statutory process of segregating Aboriginals into categories of those who are legally recognized from those who are not. Nevertheless, a person must be recognized by the specific Aboriginal group that possesses title to specified Aboriginal lands or the rights of residency on a particular reserve in order for that individual to acquire rights in relation to that territory. The same holds true in relation to acquiring a share in the royalties or other funds that might emanate from these lands. This can lead to some internal conflicts between rural and urban Aboriginals.

The Commonwealth Government has initiated a number of new programs to attempt to redress the terrible socio-economic position of the Aboriginal population. There are 76 Aboriginal and Torres Strait Islander health organizations throughout the country that are controlled by the local Aboriginal communities. They have helped to launch national efforts to immunize all children against hepatitis B, improve health and hearing services, and attack substance abuse. A similar effort was commenced in 1989 to redress the very poor educational success rates of Aboriginal students in the public school system and the minute numbers who enroll in tertiary institutions. The National Aboriginal and Torres Strait Islander Education Policy of the federal government is designed to ensure that:

1. Aboriginal people are involved in educational decision-making;
2. equity of access is provided to all educational services;
3. participation of Aboriginal people is improved; and
4. indigenous history and culture is part of the educational system.

Particular inroads have been made in the broadcasting field. Aborigines are involved in a range of enterprises in both the commercial and public sectors of television and radio. This is a particularly vital source of information and community development in the Outback of central Australia.

Since over 35% of the Aboriginal labour force is unemployed, in part due to the fact that almost half live in rural and remote regions of the country, the federal government has recently opted for a large scale job training strategy. More than 12,000 Aborigines and Islanders are being placed in jobs annually due to federal training programs. Some of the state governments are also supporting this approach with complementary programs.

One of the areas in which the Commonwealth has been particularly innovative has been concerning the delivery of legal services. Aboriginal groups have been funded for almost two decades to operate their own legal aid programmes using staff lawyers and Aboriginal field officers. The latter perform a somewhat more limited version of the role of native courtworkers in Canada. There are now 20 different and independent Aboriginal Legal Services corporations providing criminal and civil legal assistance in almost all parts of Australia. Somewhat surprisingly, these Aboriginal legal service programs have sponsored little in the way of test case litigation (although there have been some very important exceptions, such as the development of the *Anunga Rules* governing appropriate methods for police interrogation of Aboriginal accused persons) and have not made as significant an impact upon how the justice system operates as one might expect after 20 years of existence.

A number of Aboriginal child care agencies have also been financially supported over the past 10 years. They are having some success in reversing the extraordinarily high rate of apprehension of Aboriginal children and in obtaining recognition for the importance of relying upon the extended family or other Aboriginal people as foster parents where removal from the home is absolutely necessary.

1.5.1 Expenditures

The exact magnitude of expenditures devoted toward Aboriginal people is unknown. The Commonwealth Government spent at least AUS$1,316.9 million in the 1991-92 fiscal year. This included $149.5 million on education; approximately $46 million on health care; $325.3 million on employment and job training; and $588.7 million to the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC).

1.5.2 Governmental Structure

The Australian Constitution of 1901 only addressed the indigenous population in a negative fashion. It declared that the requirement to conduct a regular census did not mean the inclusion of Aborigines and the ability of the federal government to enact laws for specific races explicitly did not encompass the Aboriginal race. The latter phrase was judicially interpreted as meaning that only the state governments could pass laws specifically designed to affect Aboriginal people. As a result, the federal role in this sphere was limited to the territories or to affecting Aboriginal people through general legislation. This state of affairs was changed by a constitutional amendment in 1967 that obtained an overwhelming endorsement from the voters through a referendum.

The current constitutional situation is that both levels of government are able to pass laws expressly in relation to Aboriginals. Where co-operative federalism is not possible, then a federal law prevails in case of conflict. Nevertheless, the Parliament has been highly reluctant to engage in direct clashes with state governments wherever possible. The sole exception to this policy of avoiding confrontation was in reference to the former National Party government of Joh Bjelke Peterson of Queensland. Even in this case one federal law designed to override state legislation was never proclaimed. In another more dramatic situation former Prime Minister Bob Hawke backed down on an election promise to pass national land rights legislation due to the opposition of the Premier of Western Australia.

Therefore, both levels of government frequently operate programs intended to ameliorate the conditions facing Aboriginal people. The Commonwealth remains very active on the legislative front in reference to the Northern Territory and concerning racial discrimination while leaving aboriginal and land rights issues largely to the states. This has obviously meant that there is no uniform system of law or programs in existence. It has also too often resulted in a situation in which the state government, which is the one that faces the most direct consequences of recognizing any special legal rights for Aboriginal people, has dominated the debate and has adopted policies contradictory to the interests of Aboriginal people.

Both levels of government have also maintained their own departments of Aboriginal affairs. The federal government has also pursued the approach of establishing special semi-independent commissions to operate at some distance in the areas of sponsoring economic development, providing housing grants and purchasing land for Aboriginal communities. The latest initiative is the establishment of ATSIC in 1990. This agency was formed through the merger of the Department of Aboriginal Affairs and the Aboriginal Development Commission. The new Commission is an attempt to give the Aboriginal and Torres Strait Islander people the direct power to control the programs that affect them. The Commissioners are all Aboriginals elected regionally by their constituents such that they can ensure that Aboriginal cultures, values and aspirations are reflected in the design and delivery of services as well as in the allocation of priorities.

Another new federal initiative directed toward providing a new climate in which the goals of Aboriginals can be advanced is the creation of the Council for Aboriginal Reconciliation in December of 1990. The intention behind the Council is to promote a deeper appreciation of Aboriginal culture, as well as a greater understanding of the effects of their dispossession and continuing disadvantages within Australian society.

1.5.3 Legal Rights

Aborigines and Torres Strait Islanders are generally subject to the same laws as all other Australians. There has been no history of negotiating treaties between the Crown and the original owners of the land, despite repeated directions to do so in the 19th century by the Colonial Office in England. Only one treaty was actually signed (the Bateman Treaty), however, it was

voided by the Colonial Governor of what is now Victoria as the treaty was signed by a private individual for his own benefit without approval from the Crown.

British settlement of Australia started in 1788 with the landing of the ships in Botany Bay containing prisoners transported to build a new colony. The subsequent development of disparate colonies in parts of the continent and Tasmania resulted in the dispossession and dispersal of Aboriginal peoples from their coastal and other lands that were viewed as productive by the colonists. Although there was active resistance by the Aboriginal people, their military skills and equipment were no match for the newcomers. In addition, Aboriginal societies were structured in a relatively loose fashion with people primarily residing within extended family groupings of small numbers such that it was not possible for them to organize a large scale fighting force to counteract the invasion of their territory.

The first British explorer in this region, Captain Cook, was under explicit instructions to pursue a policy of creating peaceful relations with any indigenous peoples that he encountered. Subsequent colonial representatives were regularly instructed to respect the land rights of the Aboriginals and to negotiate treaties to ensure peaceful relations and to acquire land for settlement. These instructions were repeatedly ignored or resisted by local officials.

Eventually, after almost a century of colonization, the doctrine of *terra nullius* was invoked to justify colonial practice. That is, the land was treated as if it had been vacant or desert so as to be available for claim by any nation that established settlements upon it. The fact that the land was not empty of people was discounted by the assertion that the Aboriginal people were so primitive that their occupation was inconsequential. Since they had not cultivated the land in a fashion similar to European methods of farming, and since they were believed to have no system of law or government, they could be regarded as little more than wild animals. The debate that was undertaken within Australia was so racist that the more enlightened viewpoint was represented by the perspective that Aboriginal people were in fact humans and in need of protection under British law so as to ensure that they would not simply be exterminated by settlers with impunity. This argument was ratified by the colonial courts, which also ruled that Aboriginals were subject to the common law whether they understood it or not while their systems of laws, that had been in existence for perhaps as much as 40,000 years, were ignored.

The courts have largely played a very negative role in dealing with aboriginal rights questions in Australia. Even the Privy Council chose to distinguish between the Canadian and Australian situation when it delivered its judgements in *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v *The Queen in reference to aboriginal title and Treaty No. 3 in Ontario and in Cooper* v. *Stuart* in reference to Queensland only months apart. The Australian courts have been little better over the past two decades. The Northern Territory Supreme Court rendered judgement in 1971 in *Malirrpum* v. *Nabalco Pty. Ltd.* in which it ruled that the doctrine of aboriginal title did not apply in Australia even though Aboriginals has maintained organized societies for thousands of years with their own legal systems and intricate uses of the land. Despite the fact that this was only a trial court decision from the Northern Territory, it has acquired a status as the ruling

decision on this issue for the whole country. It is worth noting that this decision of Mr. Justice Blackburn relied upon the *Calder* decision of the British Columbia Court of Appeal, which was subsequently reversed on its interpretation of the law by the Supreme Court of Canada on appeal. The Malirrpum decision has also been rejected by the Canadian courts, while the Australian High Court expressed a willingness in its decision in *Coe* v *Commonwealth* to consider the aboriginal title issue in the future in an appropriate case. A test case in reference to the aboriginal title claims of the Torres Strait Islanders (*Mabo* v. *Queensland*) should be decided by the High Court in the near future as the facts in the case have been judicially determined by a trial judge at the direction of the High Court.

Despite the lack of success before the courts in the past, the issue of Aboriginal land rights has received great public support and some very concrete results through legislative recognition. The first such initiative was the Land Rights (Northern Territory) Act, 1976 passed by the Commonwealth Parliament in reference to its responsibility and ultimate authority over this region. This Act enables the traditional Aboriginal owners to make claims to unalienated Crown land by lodging a formal claim with a judge who has been appointed as the Commissioner under this Act. The Commissioner conducts a formal hearing in which the claimants have to prove their direct spiritual and physical attachment to the land while others may challenge the validity of the claim or the eligibility of the land for this process. The Commissioner than renders a report to the federal Minister of Aboriginal Affairs with recommendations for action. Although the Commissioner's decision is not binding, virtually all of the reports since the creation of this process over 15 years ago have been implemented. As a result, 459,952 square kilometers of land within the Northern Territory have been conveyed to Aboriginal trustees in inalienable freehold title to hold for the traditional owners. This consists of all of the remaining Aboriginal reserves and missions, as well as huge tracts of land including the Uluru (Ayers Rock) National Park which is leased back to the Australian Parks Service, reflecting one-third of the entire Territory. There is no compensation scheme to redress the historical loss of use or regarding the land which is ineligible for claim. The Aboriginal owners must rely upon mining royalties for surface exploration rights or other means to raise funds to meet their economic needs.

The Government of South Australia also responded in a positive fashion to the land claims of the Aborigines in the northern part of the state. Legislation was passed to grant inalienable freehold title to the Pitjantjatjara, and later for another adjacent region to the Maralinga people, which comprises virtually the entire top end of the state other than one mining district or approximately 176,000 square kilometers. Similarly to the federal statute for the Northern Territory, these Aboriginal groups do not receive title to the subsurface and are still subject to the general laws in force in the state. They do, however, have a statutory right to propose the adoption of regulations designed to protect the environment within their region.

Limited land rights legislation has been passed by the state legislatures in New South Wales and in Victoria. The statues in the latter state refer solely to certain former reserves whereas in New South Wales not only was title to all reserves conveyed but local and statewide Aboriginal land councils were created to receive a portion of the state property tax revenue (7.5%) for a period

of 15 years for the Aborigines to purchase other lands on the open market and to develop the lands acquired.

Aboriginal groups also possess a number of reserves in Western Australia and Queensland. In the former the title remains with the state whereas in the latter fee simple deeds have been conveyed in trust to the communities.

Outside of these initiatives, the Aboriginal and Torres Strait Islander people are merely squatters within their homeland. So long as the courts refuse to recognize the application of the doctrine of aboriginal title to Australia, the indigenous population is left relying upon the generosity of legislative action. This means that for many of the Aboriginal groups, especially those whose traditional territory has been taken through settlement, there are no land rights. Even for those who have been fortunate in obtaining recognition for their historic ownership they possess only the most limited powers of local self-management rather than true self-government. Since there is no constitutional protection for aboriginal rights, the Aboriginal landowners are always vulnerable to a change in governmental policy that might reduce or eliminate their rights. The Land Rights (Northern Territory) Act has repeatedly been amended by Parliament since its passage in 1976, thereby demonstrating this vulnerability very graphically.

Despite the severe limitations of the Australian approach to land rights, it is important to note that almost 15% of the country has been set aside for the exclusive use of the original inhabitants of the land. This has occurred even though there has been no legal compulsion on governments to act. Due to the latter reason and the failure of the national government to demonstrate true leadership and commitment to this issue, the experience has been highly varied. Many Aboriginal groups have no land whatsoever while others have only postage stamp size communities, yet some have a huge land base consisting of virtually all their original territory. The latter is far more true for those who live in the desert and semi-desert regions of the centre or in the far north - that is, in regions that settlers have not desired. Although there is no system of discriminating among Aboriginal people based upon status or ancestry in blood quantum terms, the people of the cities, country towns and farming areas have received almost no benefit from land rights recognition. The limited statutory rights for wildlife harvesting does, however, apply to all Aboriginal people within that jurisdiction.

One of the other interesting statutory initiatives in Australia has been the passage of sacred sites legislation in many parts of the country. These statutes are designed to: confirm the right of those Aboriginal people who possess a spiritual connection to certain land to travel to and upon the land regardless of who holds title to the land; ensure that sacred sites are not destroyed; and empower the relevant Minister of the Crown to prohibit development that might damage or disrupt these places. Some of these statutes also provide protection to sacred and spiritually important objects. One example demonstrating this type of legislation is the Aboriginal and Torres Strait Islander Heritage Act passed by Parliament in 1984.

1.5.4 Natural Resources

Since the doctrine of aboriginal title has not yet been recognized in Australia, it is not surprising to discover that Aboriginal and Torres Strait Islander people are not viewed by the courts as possessing any common law rights to renewable or non-renewable natural resources. They do, however, possess certain preferential rights to harvest traditional foods, including some game, as well as exemption from certain wildlife harvesting regulations as a result of express statutory provisions. The major land rights legislation in Australia, namely the South Australian (regarding the Pitjantjatjara and Maralinga) and the Commonwealth statutes (regarding the Northern Territory) solely provide fee simple, or full, title to the traditional territory without mineral rights. Thus, the Aboriginal owners can use the surface for any purpose that they wish (such as, cattle grazing, tourism, parks, housing, etc.). The state or the Commonwealth, as the case may be, has retained full beneficial ownership over all precious metals, petroleum and other minerals.

These governments also have full legislative and proprietary capacity to determine who will develop any such resources. On the other hand, the Aboriginal owners have the right to control access to their lands. This means that any mining or petroleum company who wished to explore for or exploit subsurface resources would have to obtain a licence from the Aboriginal owners to cross Aboriginal lands and to establish any facilities on the surface of those lands. A refusal to grant such a licence by the Aboriginal owners can, in the final analysis, be overridden by the state or Commonwealth government that enacted the land rights legislation in the first place. The Commonwealth government has threatened to do so on several occasions thereby encouraging the Aboriginal owners to reach agreement with the mining company. The government has also refused to exercise this power on other occasions. It should be noted, however, that this particular issue has been the subject of great debate within Australia generally and has led to repeated amendments by Parliament of the *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act.*

Another means of exercising some control over subsurface resource development has been through the sacred sites legislation as it can enable the appropriate Aboriginal group to request governmental intervention to block development where a sacred or significant site would be affected. The final decision in such a case, however, rests with the relevant government minister.

Although water is extraordinarily precious in most of Australia, there have been no special arrangements or recognition of the rights of Aboriginals and Torres Strait Islanders under either statute or the common law. Likewise, there have been no restrictions on their rights. As a result, it appears that they possess similar status to other landowners and lessees in relation to water. The same holds true in reference to other surface resources such as timber and gravel.

1.6 Canada

The situation in Canada is sufficiently well known that it is unnecessary here to describe it in great detail. Instead, the purpose is to draw comparisons with the other countries described. Nevertheless, certain basic information should be identified to facilitate this comparison.

The Aboriginal peoples of Canada consist of three major groups, namely, the Indians, Inuit and the Metis. The total population comprises approximately one million people or 4% of the country. According to the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), there were 32,260 Inuit in Canada in 1990. Due to the Indian Act, the Indian population has been divided into those who are registered, or have status, under that Act and those who are not recognized as legally being Indians for the purposes of that statute or the services made available by DIAND and Health and Welfare Canada. The 1990 statistics of DIAND recorded 490,178 registered Indians, of whom 86,000 gained status through the 1985 amendments to the Act (Bill C-31), while it estimated the Metis and non-status Indian population at 370,000. The Native Council of Canada estimates the latter two groups as comprising 750,000 people. The 1991 DIAND estimates projected a total of 521,461 registered Indians, of whom 205,188 reside outside of reserves, or 39.3% of the total status Indian population.

Although great progress has been made over the past two decades, the Aboriginal population in Canada remains the poorest of the poor with lower life expectancies, educational levels, employment rates, etc. as well as extraordinary over-representation in the prisons and child welfare agencies across the country. There are now, however, some 262 First nation managed schools serving 31% of the status Indian students who live on reserve. Post-secondary enrollment had mushroomed from almost nothing 20 years ago to 18,500 in 1990.

1.6.1 Financial Expenditures

The budget estimates for the 1992-93 fiscal year of DIAND project expenditures of $4.3 billion. This consists of $816 million for social assistance and welfare services; $903 million for education, including $202 million for post-secondary costs; and $92 million for the Prime Minister's so-called native or four pillars agenda. DIAND also estimates 2,682 person years for staffing the Department in the new fiscal year. In addition, the Department of Justice announced a modest new initiative last August of $25 million over five years while the Solicitor General's budget for Indian policing on reserves will double in 1992-93 as a result of the transfer from DIAND of funding for this program of about $30 million. The Secretary of State maintains responsibility to fund the core operations budgets of friendship centres and political organizations as well as Aboriginal language initiatives (in 1991-92 this totalled approximately $57 million dollars, although over $14 million of this was temporary constitutional consultation funding), while Health and Welfare Canada funds all health initiatives, including uninsured health care for status Indians and the Inuit. A range of other departments and federal agencies (for example, CMHC, CEIC, etc.) also fund specific programs that are of importance to all aboriginal people.

It is important to note that the lion's share of federal expenditures are limited to the Inuit and on-reserve Indians while the off-reserve population is left to their own devices or to be assisted by the provinces. Federal data suggest that the off-reserve population pay from $4 to 6 billion per year in taxes while on-reserve Indians, who are exempt from income and a number of taxes on goods consumed on reserve, pay an unknown amount of taxes for goods consumed off reserve or for those buried within the purchase price of goods and services.

1.6.2 Land Base

There are 2,301 reserves across the country totalling 6.55 million acres held by the Crown in trust for the approximately 600 bands or First Nations. This reflects about 1% of the land mass of the country. A further 25.25 million acres have been dedicated for exclusive Aboriginal use under the three land claims settlements that have been implemented to date, two of which are in Québec. Two other comprehensive claims that have been negotiated but not yet ratified contain 123.16 million acres.

1.6.3 Legal Status and Constitutional Structure

The Canadian Constitution in 1867 assigned exclusive responsibility to Parliament under section 91(24) for «Indians, and Lands reserved for the Indians». This gave Parliament two heads of legislative jurisdiction as it could enact laws for both the people referred to in the Constitution as «Indians» and also in relation to all of the lands that remained unceded territory (which is not the same as Indian reserves set aside under the Indian Act). Parliament has exercised this authority since 1868 by passing legislation in relation to some of the Indian people and some of their lands.

The jurisdiction of Parliament regarding «Indians» was determined by the Supreme Court of Canada to include the Inuit (in *Reference re Eskimos* in 1939) and has been used by Parliament to vary the definition of Indians narrowly or broadly over the intervening years. While the federal 91(24) jurisdiction was traditionally viewed as permissive rather than mandatory, this may have changed as a result of the development of the fiduciary obligation doctrine by the courts upon the Crown in right of Canada and the terms of s. 35 of the Constitution Act, 1982. It is interesting to note that the federal government did quickly assume both its jurisdiction in theory and in practice in Québec by taking over all expenditures for health and social services for the Inuit after the Supreme Court's decision.

The position of the Metis in regards s. 91(24) has remained a subject of legal and political debate for many years with the federal and Alberta governments taking the view that the Metis do not fall within s. 91(24) while all other provinces and most commentators, as well as the Metis, assert the contrary perspective. Although in my opinion the Metis are within s. 91(24), the continuing uncertainty in this regard has left the Metis as a political football passed back and forth between the two levels of government resulting in no special legislation outside Alberta and few governmental initiatives designed to meet their needs.

In addition to the Indian Act, the federal government has absorbed the role formerly reserved to the Imperial government of negotiating treaties in the name of the Crown. Literally hundreds of treaties were negotiated with the Indian nations in the pre-confederation era in what are now the Atlantic provinces, southern Quebec, southern Ontario and Vancouver Island. Since 1867, the Crown in right of Canada has entered into 11 numbered treaties in northern Ontario, the Prairie provinces, northeastern British Columbia and parts of the Yukon and NWT as well as the Williams Treaty of 1923 in eastern Ontario. These post-confederation treaties, along with those from the earlier era in Upper Canada, on their face share in common the surrender of exclusive land rights to the Crown by the Indian parties in return for annuities, confirmation of wildlife and fishing harvesting rights, the preservation of certain lands for exclusive Indian use as reserves, and other commitments. The Indian version of many of these treaties, however, differs dramatically from the written word.

The Inuit, with a few minor exceptions, did not sign treaties. The land rights of the Metis were also recognized as, for example, through signing the adhesion to Treaty No. 3 in Ontario as a distinct indigenous people. The more common approach was for the Metis frequently to join in the treaties with their Indian relatives or to take scrip under the Manitoba Act and subsequent Dominion land legislation. As implemented under federal laws which are currently being contested before the Manitoba courts by the Manitoba Metis Federation and the Native Council of Canada), Scrip entitled the holder to exchange this certificate for a specified number of acres of land to be held in fee simple by the individual rather than collectively as in the case of reserve lands.

The Constitution Act, 1982 has dramatically changed the relationship between all Aboriginal groups and the rest of Canada. Not only does section 25 of the Charter protect «aboriginal, treaty or other rights or freedoms» of the Aboriginal peoples from being abrogated by the remaining provisions of the Charter, but section 35 confirms the «existing aboriginal and treaty rights» as part of the «supreme law of Canada» (s. 52(1)). «Aboriginal peoples» is also defined in s. 35(2) so as to clearly include «the Indian, Inuit and Metis peoples,» while their unique rights have been guaranteed equally among female and male Aboriginal persons through the 1984 amendments adding s. 35(4). These latter amendments also made certain that prior and future land claims settlements will receive the same constitutional status as treaties (ss. 25(b) and 35(3)) so as to encompass the two settlements reached in the 1970s in Quebec and that no future amendments to the constitutional provisions that explicitly apply to Aboriginal people can occur without having a First Ministers' Conference to which their representatives will be invited (s. 35.1).

The effect of these provisions has had a significant impact upon the jurisprudence as well as upon the political stature and public profile of the Aboriginal peoples in Canada. The precise nature of the changes in the caselaw outstrips the scope of this paper but suffice it to say that our perceptions of what constitutes a treaty has been broadened considerably by the decisions of the Quebec Court of Appeal and Supreme Court of Canada in the *Sioui* case while it is now clear as a result of the latter court's decision in *Sparrow* that aboriginal and treaty rights can

render federal and provincial laws inapplicable to Aboriginal people in appropriate situations. The Court also recognized in *Sioui* that Aboriginal peoples at least once constituted independent, sovereign nations (without commenting upon their current status) who could enter into treaties as such with the Crown and its representatives. The Supreme Court has also developed a new doctrine called fiduciary obligations in the *Guerin* and *Sparrow* cases and stated that it applies to restrain the behaviour of both federal and provincial governments in the way they deal with Indian, Inuit and Metis peoples. Let me mention one other recent and important decision of the Supreme Court that has a bearing and that is the *Simon* case, in which the Court made clear that treaty rights are not limited to status Indians but can apply to any descendant of the treaty beneficiaries.

1.6.4 Natural Resources

The subject of natural resources in relation to Indian, Inuit and Métis peoples and their lands in Canada is an extraordinarily complex area with great diversity in legal circumstances across the country as well as a significant degree of uncertainty in the law. This is a function of the great variations among the terms that have been negotiated in relation to this subject in the treaties over the many decades as well as in the modern land claims agreements (such as the JBNQA, Northeastern Quebec Agreement, the Inuvialuit Agreement, as well as the most recent ones that have not yet been ratified for the Yukon Indians, the Gwichin and the Inuit of Nunavut). In addition, the *Indian Act*, and its Indian Minerals Regulations, as well as the Indian *Oil and Gas Act* have a direct affect on this issue in reference to reserve lands. To further complicate matters, some provinces (notably British Columbia through Order in Council and Ontario under its 1924 Indian Lands Agreement now replaced by a 1986 version with a similar provision) assert rights in relation to a share of specified subsurface resources on reserve lands when they are exploited at the decision of the First Nation. British Columbia has a further claim to seize up to 1/20th of each reserve for public roads and related purposes including the sand and gravel necessary for such roads.

It should also be realized that the Canadian courts have been less than forthcoming as to the precise parameters of aboriginal title when it comes to ownership of or an interest in both surface and subsurface resources. The vast majority of decisions have simply avoided these questions or used rather vague language. The most detailed judgement in recent years on this point was the Bear Island decision at trial by Mr. Justice Steele. He concluded that aboriginal title did encompass rights to natural resources but only to the degree to which they were used traditionally. Through this frozen in time, or museum diorama, image the Teme-Augama Anishnaabe were declared to possess rights to hunt, fish, and trap all wildlife, to use timber, clay, and other substances for the same purposes that were done historically (e.g., pipes, snowshoes, canoes, etc.). The Supreme Court of Canada dismissed the appeal from the decision but expressly stated they were not adopting the legal views stated in the lower courts. As a result, this relatively clear, but extremely narrow, articulation of aboriginal rights to natural resources is of dubious validity.

The situation in Canada, therefore, is so diverse that it is impossible to generalize in national terms. Instead, the best approach is to examine the rights of each First Nation or other Aboriginal group in light of all of these factors to determine which of them are relevant in reaching a conclusion. Even with such a local examination, however, it should still be realized that there may not be a definitive answer available as our jurisprudence is quite limited upon some very vital questions, such as rights to water.

1.7 Overall Assessment Among States

How then does Canada compare to these other countries? The answer is a mixed one. Canada looks very enlightened and positive in relation to Scandinavia and Australia but far less so when examined in comparison to many aspects of American and New Zealand policy. Even these statements are crude, however, as there are aspects of our experience that are better than other countries under inspection as well as facets that are worse. It is necessary, therefore, to examine certain key points of analysis more closely.

The existence of constitutional protection for aboriginal and treaty rights is unique to Canada among the countries studied, although constitutional guarantees of rights for indigenous peoples are also present in the new constitutions of Brazil, Columbia and Nicaragua. On the other hand, the right of Aboriginal peoples to govern themselves and determine their own futures under their own laws has yet to be recognized in Canada as it has been in the United States for over 200 years. This has occurred even though our doctrine of aboriginal title has been based largely upon the same decisions of the U.S. Supreme Court that articulated the «domestic dependent nation» concept of residual Indian sovereignty at the same time as determining the existence of aboriginal rights and title as part of the common law. Indian tribes in the U.S.A., therefore, have clear jurisdiction to enact all civil laws to apply to anyone within their territory along with criminal laws over Indians, except for 16 major crimes. Aboriginal peoples may have the same sovereign status in Canada protected by s. 35 of the Constitution Act, 1982, but our courts have not yet declared the Canadian law to incorporate this part of the American jurisprudence. The official position of federal and provincial governments, at least if one judges their position based upon their arguments in court and their actions on the ground - as opposed to occasional political statements from some Premiers - is that the right of self-government or internal sovereignty is dependent upon obtaining a constitutional amendment.

The Indian and Inuit peoples in some parts of Canada are clearly seen as having a legally recognized interest in their traditional lands such that land claims settlements have been reached in recent years or are under active negotiation. These settlements look reasonably good in comparison with the position of indigenous peoples in the other countries examined. On the other hand, the Metis are excluded from land claims negotiations in Canada except in the NWT (and possibly in Labrador where a recent claim has been filed with the federal government by the Labrador Metis Association), while non-status Indians are likewise left out except in the two northern territories and in Labrador concerning the Innu. From the perspective of southern Metis and non-status Indians, the Canadian policy appears to be one based on aspects of apartheid and

inequality tied to federal recognition solely of bands and Inuit communities that renders Canada worse than all of the other countries under review. The colonialist inspiration for the Indian Act still plays a determinative role in 1992 in defining the nature and content of federal and most provincial policies on land claims.

If one considers aboriginal questions from the vantage point of total land quantum that is currently in the hands of or dedicated for the exclusive use of the original owners of the land, then Australia has the best record even though its courts have failed to accept the application of the common law doctrine of aboriginal title to that nation. Scandinavian treatment of the Sami would then deserve the worst rating with New Zealand a close second.

The American Indian tribes are also in the best position in terms of legal recognition of their rights over natural resources within their reservations as well as in their treaty areas. They have further obtained the most recognition for their aboriginal rights to water and the beds of waters. The Congress has been pursuing a number of very positive legislative initiatives over the past 15 years that are in keeping with its recognition of the sovereign status of the tribal governments and their needs for economic and social assistance in order to become fully strong and self-sufficient communities.

Canada does, however, appear to make the largest devotion of fiscal resources to the indigenous population of any of these nations, while also having the largest bureaucracy employed on aboriginal affairs. It is achieving relatively the best success in addressing the needs for post-secondary education and improved health care while devolving less control over these matters than in the USA.

2. *Quebec vis-a-vis Other Provinces*

Since the federal government has the lead constitutional role in reference to Aboriginal peoples, there is nothing resembling uniformity in the policies or practices of the provincial governments in this realm. Some are very active in reference to services and legal issues while others have done almost nothing and rely upon the federal government to pursue any policy thrusts in these areas. Rather than reviewing each province separately, I have chosen to examine a number of themes that are of particular relevance to Quebec in order to determine how its response compares to that taken by other provincial governments.

Before exploring certain specific issues in detail, let me provide some relevant data. According to the 1986 census, which has been widely accepted as an underestimate even by Statistics Canada, the total Aboriginal population in Québec at that time was 80,945, or 1.2% of the overall Québec population. This figure is divided into 46,725 registered Indians (although official DIAND data only recorded 38,962 status Indians in that year), 2,270 Inuit and 47,785 Metis and non-status Indians. The DIAND data for 1990 merely recorded 48,551 status Indians of which 34,744 were residing on reserve and 13,807 off reserve. This translates into a ratio of

71.6% living on reserve, or a much higher ratio than the average in Canada. As is true across the country, the percentage of registered Indians living outside of reserves is continuing to grow; for example, almost 82% of all status Indians were living on reserve in Québec in 1976 such that over 10% of this population has migrated away from reserves in the past 15 years thereby moving primarily into the realm of provincial jurisdiction and fiscal responsibility.

The registered Indian population in Québec as of 1990 represents 9.9% of the Canadian total in comparison with 3.9% in the Atlantic, 23% in Ontario, 14.7% in Manitoba, 15.4% in Saskatchewan, 12.3% in Alberta, 17.1% in British Columbia, 1.3% in the Yukon and 2.4% in the NWT. As this data makes apparent, the largest registered Indian population in Canada lives in Ontario followed by B.C. with Québec ranked 6th. According to a study conducted by Professor Vic Valentine tabled by the Native Council of Canada on March 12, 1992 at the Ministers' Conference on the Constitution, Québec contains the lowest social distance, in accordance with socio-economic criteria, of any province between the Aboriginal and non-Aboriginal populations.

Lands exclusively dedicated to Aboriginal use cover 14,770 square kilometers of Québec. Almost 95% of this total have been set aside under the James Bay and Northern Quebec Agreement in reference to the Cree and the Inuit and the Northeastern Quebec Agreement regarding the Naskapi. The remaining 5% is allocated as reserves and settlements to the other two-thirds of registered Indians in the province, while the Metis and non-status Indians have no lands exclusively for their use. Nevertheless, the amount of land recognized as belonging exclusively to Aboriginal people in Québec is much higher than in any other province as a result of the two land claims settled in the 1970s.

2.1 Aboriginal Languages

There are 53 distinct languages that have survived centuries of colonization and linguistic suppression in Canada with numerous dialects emanating from 10 major language families. Tragically, many experts predict that up to 40 of these languages may disappear within the next two decades with some having only a few living speakers left. Only three of these languages are on a reasonably solid foundation (Inuktitut, Cree and Ojibway) and even they are not adapting sufficiently quickly to develop new words to respond to increasing consumerism and technological change.

The importance of language to self-identity and transmission of knowledge cannot be overstated. Basil Johnston, an Ojibwa writer from Ontario, has stated that when languages disappear Aboriginal peoples «lose not only the ability to express the simplest of daily sentiments and needs, but they can no longer understand the ideas, concepts, insights, attitudes, rituals, ceremonies, institutions brought into being by their ancestors; and, having lost the power to understand, cannot sustain, enrich or pass on their heritage.» This means that «no longer will they think Indian or feel Indian».

It almost goes without saying that there is no homeland other than North America for these languages. They cannot be revitalized by immigrants or through returning to a mother country. Thus, when they disappear here they truly vanish from the face of the earth. Aboriginal languages can sometimes cease to exist within a region while still surviving elsewhere. For example, Malecite and Huron are no long spoken by these Nations within Quebec but the former survives (albeit barely) in New Brunswick while efforts are underway by linguists and the people of Loretteville/Wendake to revive the latter.

Overall, the situation in Quebec is far better than most regions of Canada as 8 languages are still spoken. Fortunately, Inuktitut (spoken in 14 Arctic communities), Cree (spoken on 9 communities), Montagnais (spoken in 11 communities), Attikamek (spoken in 3 communities), Algonquin (spoken in 9 communities), and MicMac (spoken in 3 communities) have a significant degree of use. The Mohawk language is undergoing a renaissance at Kahnawake through the efforts of the Mohawk Survival School (Karonhia-Monhnha). The Abenaki language is facing extreme jeopardy and there are serious concerns about the future of Attikamek.

One of the major achievements emanating from the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA) has been the strengthening of formal instruction in Cree and Inuktitut by the Cree and Kativik School Boards respectively. The JBNQA provided a clear commitment that the education systems in Norther Quebec would be radically changed to accommodate the aspirations of the Cree and Inuit for curriculum that would more effectively meet their needs, including the preservation and promotion of their languages. The Department of Education has supported this development actively as well as concretely through financial assistance. The Assemblée Nationale has also played a positive role through enabling legislation.

Although French has been declared to be the dominant language of the province through the Charter of the French Language (Bill 101), the Preamble of the Charter expressly recognizes the right of Indians (Amerinds) and Inuit to preserve and develop their own languages and cultures. The Charter expressly exempts reserves from its application, while formally ensuring the Cree and Inuit of their authority to provide instruction to their children in their respective languages (s. 87). The Cree and Kativik School Boards are committed by the Charter, however, to pursue the use of French as a language of instruction to enable students to have the opportunity for postsecondary education in French institutions within Québec and to develop the capacity to conduct their administrative affairs in French (s. 88).

There has been some resistance to the application of the Charter among certain Aboriginal groups. There is no exemption for the off-reserve population and their languages such that they are treated as if they were immigrants in reference to their own languages with schooling options determined the same as for long resident French and English speaking peoples. Those First Nations and the Inuit who have relied upon English as a second language have voiced some concern over the possible removal in the future of the limited exceptions in the Charter that currently apply to them unless they obtain federal or constitutional assurances.

No other provincial government has made the limited yet relatively concerted efforts to support the survival of Aboriginal languages on a par with Québec, although the Province of Ontario has provided some financial help to encourage Aboriginal language broadcasting.

2.2 Education

The Government of Quebec has in general been far more supportive of educational initiatives, particularly for the Cree and Inuit, than any other provincial government in Canada. This has also been true at the post-secondary level. Approximately 48% of status Indian and Inuit students are enrolled in provincial schools through tuition payment agreements with DIAND. A further 31% attend band-operated schools while the remaining 21% go to federal schools. Only the latter two types offer any culturally relevant courses. The government of Québec allocated $92,030,343 in the 1990-91 fiscal year toward the education of Aboriginal peoples with the vast majority of this committed to the Cree and Inuit by virtue of provisions within the JBNQA. It should be realized, however, that this greater expenditure is a result of provincial obligations negotiated through the JBNQA.

2.3 Health and Social Services

The Québec government devoted $55,508,480 during the 1990-91 fiscal year through the Ministry of Health and Social Services to providing services directly or via Aboriginal organizations. A number of the latter have been established to operate as an adjunct to the existing provincial social service network. The Province of Québec has not been seen as a leader in facilitating the development of autonomous Aboriginal organizations in this sphere although its record is far superior to that of many other provinces. Manitoba has been in the forefront in co-operating in the creation of Indian controlled child and family services agencies in conjunction with DIAND since 1980. This lead has now been followed to a lesser degree in Ontario and Alberta.

One of the more innovative efforts of Québec has been through enacting An Act to Ratify the Agreement Concerning the Building and Operating of a Hospital Centre in the Kahnawake Territory in 1984. This statute authorized the Mohawks of Kahnawake to construct the hospital and to receive provincial funds for its operation as a private establishment completely administered by the Mohawks. To the best of my knowledge, this legislation and arrangement is unique in Canada.

2.4 Economic Initiatives

Québec has been a leader among provinces in sponsoring economic development within Aboriginal communities and First Nations through provision of special grant programs. One of the most innovative initiatives is a direct result of provisions contained within the JBNQA and the Northeastern Quebec Agreement. An income support programme was negotiated under the JBNQA to encourage and perpetuate the traditional hunting, fishing and trapping lifestyle and

economy of the Cree and Inuit. This commitment has been further implemented by An Act Respecting the Support Program for Inuit Beneficiaries of the James Bay and Northern Quebec Agreement for their Hunting, Fishing and Trapping Activities of 1982. The total amount allocated to meet this purpose in 1990-91 by the province was $2,725,743, which was spent for assisting these activities through the provision for funds for equipment, travel, courses, marketing, wildlife studies and other related matters.

The province also devoted over $11 million under An Act Respecting Income Security for Cree Hunters and Trappers Who are Beneficiaries Under the Agreement Concerning James Bay and Northern Quebec of 1989 to subsidize these harvesting activities for individuals who were unable to earn a sufficient income from the commercial aspects of this labour while seeking to maintain this traditional lifestyle. Again, this positive initiative is somewhat tempered by the realization that it reflects obligations undertaken as part of the JBNQA through which aboriginal title was surrendered for the benefit of the province by the Cree and Inuit to a territory the size of France.

Another interesting effort of the Government of Québec was the passage of An Act Respecting the James Bay Native Development Corporation in 1980 to stimulate investment and economic activity within the Cree territory.

2.5 Land Claims

The Province of Québec was the first province in Canada to accept the continued existence of aboriginal title and to respond to this recognition through seeking to negotiate land claims settlements. This was not due to altruistic reasons or a function of a change in political perspective as it reflected the decision of Mr. Justice Malouf in the Kanatewat Case of 1973. Nevertheless, the Province did quickly respond to the substance of this decision positively rather than rely upon the vacation of the injunction granted by Mr. Justice Malouf one week later by the Court of Appeal. The Court of Appeal subsequently reversed Malouf J. two years later. The JBNQA of 1975, followed by the Northeastern Quebec Agreement three years later, presented a major breakthrough in the relations between Aboriginal peoples and other levels of government in Canada. Although both Agreements have been criticized over the years for a broad range of reasons, it must be appreciated how significant they were for their time and how they represented a dramatic change with prior policy.

This willingness to negotiate aboriginal title rather than pursue endless litigation, as has historically been the approach of British Columbia, has clearly been a far more enlightened policy. It is currently being followed in relation to the negotiations with La Conseil Attikamek Montagnais in the North Shore. The same approach has not, however, been consistently applied when it comes to the Mohawks, Algonquins, Micmac and many off-reserve Indian and Metis groups. Nevertheless, in comparison to the attitude of other provinces, Québec has adopted an overall position that can be perceived as far more favourable to Aboriginal peoples and their interests in their traditional territory.

2.6 Self-Government

The Government of Québec has also been the provincial leader in fostering the desires of Aboriginal people to exercise greater control over their lives and the affairs of their communities. The JBNQA once again has showed the way to some degree through its provisions guaranteeing the creation of new regimes and modifications to existing ones in a large number of spheres of human endeavour. The commitments contained in this Agreement have resulted in provincial legislation (e.g., the Northern Villages and Kativik Regional Government, An Act to establish the Makivik Corporation, and the Cree Villages Act) as well as the Cree-Naskapi (of Quebec) Act by Parliament. Although these statutes merely provide delegated powers to the Cree, Naskapi and Inuit, as opposed to implementing the widespread Aboriginal desire for recognition of an inherent right to self-government, they still represent an advance over the prior situation. Only the Sechelt First Nation of B.C. has obtained any enhancement of the powers available to bands under the Indian Act, and this was obtained solely in 1986 and primarily by federal legislation.

The Assemblée Nationale took a further bold step forward in 1985 with the adoption of a resolution in favour of the sovereignty of most of the Aboriginal nations within the province (not including the Malecite and the Metis). The Resolution endorsed the acceptance of the ancestral rights of the Aboriginal peoples, their culture and their right to autonomy in Québec. These rights were recognized based on the historical legitimacy of their claims and on the value to Québec society to have harmonious relations with the indigenous population. The Resolution demonstrates a significant degree of respect and active support by the government for the goals and unique position of the identified Aboriginal groups.

While the Government of Ontario has signed a Declaration of Political Intent with the First Nations in that province in 1985, and more recently a Statement of Political Relationship in August of last year, these have been accords with the government rather than resolutions of the Legislature. It should be noted, however, that the latter document does pledge the provincial government to respect and recognize the inherent right of the first nations to self-government, whereas the Resolution of the Assemblée does not. Neither of these policy thrusts provide similar recognition to off-reserve Indians and Metis. They also have not been replicated to date by any other provincial government or by the Parliament of Canada.

The latest effort of the Government of Québec has been to develop a new policy on Aboriginal matters. This has been pursued through a series of symposia in four regions of the province during the last fall. The results of this process is outlined in five discussion papers recently released. A new policy should be submitted to the Cabinet in the very near future.

Negotiations for self-government agreements are underway in many parts of Canada between the federal government and First Nations recognized under the Indian Act. These negotiations are occurring outside the context of a consitutional amendment and generally do not involve the relevant provincial government. Ontario is somewhat of an exception to this pattern (as is the

Yukon Territory) as it is directly involved in a number of major self-government negotiations. A further exception relates to the Province of Alberta that has negotiated a local government arrangement with the Metis settlements, which have been implemented through provincial legislation.

Conclusions

The policies and attitudes of the Government of Québec in relation to Indian, Inuit and Metis peoples have been the subject of great controversy within as well as outside the province. The sense of negativity that has often been directed toward the provincial government has, in many ways, been triggered by a handful of incidents of great import rather than by the overall approach of the government. The events at Kahnawake and Kanesatake of 1990, as well as the overwhelming changes introduced to the lifestyle and territory of the Cree through James Bay I, have created an image of the province as one that resists Aboriginal aspirations. The active resistance of the Cree to La Grande Baleine has only fueled this sense of animosity as has the frequent expression of hostility toward this opposition by senior officials of Hydro-Québec and other representatives of the provincial government. The fact that the Grand Council of the Crees has regularly been compelled to initiate court action to obtain recognition of the environmental provisions of the JBNQA and their applicability to la grande baleine, and the judicial approval of their arguments, has further enhanced the image that the Province is willing to ignore the concerns of the Cree to meet the interests of the southern majority. The possibility of separation, coupled with the assertions by MNAs that there is no requirement to obtain the consent of the Aboriginal population within the borders of Québec, has only further inflamed passions.

If one attempts to examine objectively the record of the federal government in comparison with other countries, and of Québec in relation to other provinces within Canada, one cannot help but conclude that the performance of both Québec and Canada has been superior, relatively speaking, in most areas. This is not to suggest that the record has been outstanding, as the effects of colonization and dispossession of the Indian, Inuit and Metis peoples have been tragic beyond belief. Our history has been one in which our European ancestors at an early stage pursued positive and respectful policies toward the Nations they encountered due to economic, political and military self-interest. This attitude, however, was quickly jettisoned when the motivating forces disappeared and our self-interest switched to favour oppression and assimilation so as to facilitate the purchase - or theft - of their lands and its resources as well as the denial of their inherent rights to maintain their ways of life, traditions, cultures, religious beliefs, laws and governments. The history of colonization in the land now called Canada has been an unmitigated disaster from the perspective of Aboriginal peoples and from the view of any neutral observer.

It has only been over the past two decades that as a society we have moved away from the policies of complete assimilation, that was championed in the federal White Paper of 1969. This has not been an easy transformation in the thinking of non-Aboriginal peoples. This change has,

however, been made far more difficult for federal and provincial governments that have vigorously resisted the development of a new relationship based upon mutual respect and the sharing of the bounty of this land that was at the cornerstone of the original relationship symbolized by the treaties of peace and friendship of the Atlantic and the Two Row Wampum of the Iroquois Confederacy of the 1600s and 1700s.

Significant progress has been made over the last 20 years spurred on as a result of a number of major court cases, the constant pressure of Aboriginal peoples and their political organizations, the receptivity of the Canadian public to Aboriginal demands, the constitutional changes of 1982 recognizing and affirming the «existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada», the perception that prior policies were a disaster, numerous inquiries and parliamentary reports and the acceptance by at least some governments that justice and Canadian law required the negotiation of new arrangements. This progress should not be underestimated as we have come a long way in the legal and political arenas.

On the other hand, governments should not be quick to pat themselves on their collective back for doing what they are often compelled by the courts to do in order to honour their legal obligations. Likewise, the fact that Québec and Canada appear reasonably progressive when compared to a number of other western economically developed countries says more for how poor the track record is in those other regions than serving as a commendation for our track record. It must also be noted that our «achievements», if they can truly be called that, have been regionally limited within both the country as a whole and within Québec. While Québec has a very impressive record in comparison to other provinces when examining province-wide data, this declines dramatically when the effects of the James Bay and Northern Québec Agreement are excluded. Other major initiatives on the legal and policy fronts within Québec and within Canada as a whole are similarly limited to particular Aboriginal groups or regions of the country and province.

Therefore, there is still a very long road to travel before the Governments of Canada and Québec can properly claim to be global leaders in developing a new relationship with indigenous peoples that throws off the remaining shackles of colonialism and apartheid policies. Far too many Aboriginal people continue to live in third world conditions confronted by little more than poverty and despair despite the richness of their original territory and the achievements reached by generations of immigrants to their lands. We have yet to accept fully that a proper basis for our future is mutual respect of our differences, including the Aboriginal desire for autonomy or self-determination, and partnership in the enjoyment of this land and in the decision-making processes that will regulate our collective future for the betterment of all.

LE TERRITOIRE

Henri Dorion

Les frontières du Québec : l'état de la question

La transcription intégrale du témoignage de Henri Dorion se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n^os^ 6 et 7, 17 et 22 octobre 1991

Introduction

Invité à titre d'«expert» à présenter l'état de la question des frontières du Québec, par la direction de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, que je remercie de l'honneur qu'ainsi elle me fait, je me permettrai de commencer par limiter la notion d'expert en autant qu'elle me concerne. J'ai effectivement poursuivi et dirigé des recherches et des études sur les frontières en général et plus particulièrement sur celles du Québec, d'abord dans le cadre d'une thèse - dont je me permets de rappeler qu'il y a de cela 28 ans - mais aussi et surtout dans le cadre de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec qui, de 1966 à 1972, a remis plusieurs rapports au gouvernement du Québec sur les différents mandats qui lui ont été confiés, portant spécifiquement sur les frontières du Québec, mais aussi sur certains autres problèmes territoriaux.

Cette commission avait un quadruple mandat: celui de colliger la documentation existante sur les différents problèmes de frontière; celui de faire ou de faire faire les études sur les points qui méritaient éclaircissements, par des spécialistes, non seulement juristes mais de plusieurs autres disciplines également; troisièmement, il était demandé à la commission de recueillir des opinions de la population en général, de spécialistes, de différents groupes de la société, par des mémoires qui ont été présentés à la commission; enfin, le quatrième élément du mandat général était de faire rapport sur chacun des huit mandats spécifiques qui lui ont été confiés et de formuler des recommandations au gouvernement.

Le mandat a été rempli dans un espace d'environ six ans. Durant cette période, une série de rapports comprenant 64 volumes a été remis au gouvernement. L'ensemble était articulé de façon à répondre aux quatre volets du mandat et réparti en huit tranches correspondant aux huit sujets qui découlaient du mandat et qui constituaient huit problèmes ou types de problèmes territoriaux qui composaient ce que l'on pouvait appeler la «problématique territoriale du Québec».

Ces huit mandats étaient consécutivement, dans l'ordre où ils ont été présentés au gouvernement:

1. la question du territoire de la Capitale nationale canadienne autour d'Ottawa, côté québécois;

2. la frontière Québec-Ontario qui, à l'époque, posait des problèmes non résolus;

3. la fameuse question du Labrador qui, on le sait, a été soumise à la commission à l'occasion de la signature de l'entente au sujet du harnachement du fleuve Hamilton;

4. un quatrième rapport a été consacré au domaine indien, c'est-à-dire aux droits territoriaux des autochtones du Québec;

5. un cinquième rapport a porté sur les frontières septentrionales du Québec, problème qui persiste encore dans une conjoncture pour ainsi dire «amplifiée»;

6. un sixième rapport a touché les frontières méridionales du Québec avec le Nouveau-Brunswick et les États-Unis, où il ne pose que des problèmes fort mineurs;

7. un septième - et c'est là un problème territorial qui existe encore dans sa totalité aujourd'hui - celui du statut et/ou du partage du golfe du Saint-Laurent;

8. un huitième mandat avait été donné également à la Commission sur la question des droits territoriaux fédéraux sur lesquels également des études, partielles cependant, ont été faites.

Voilà en gros le mandat qui avait été confié à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire en 1966.

Lorsqu'on m'a demandé de venir exposer devant cette Commission les éléments les plus significatifs de la problématique territoriale du Québec, ayant en tête les questions qu'on peut se poser advenant l'accès à la souveraineté du Québec, ce fut pour moi l'occasion de mesurer la distance parcourue dans la solution des différents problèmes qui, il y a maintenant une vingtaine d'années, avaient été soulevés, étudiés et sur lesquels des recommandations ou des considérations ont été faites au gouvernement du Québec.

Certains problèmes ont changé, sinon de nature, du moins quant au contexte dans lequel ils se posent, comme c'est le cas pour la question des droits autochtones. Des solutions partielles ont été apportées à certains problèmes qui avaient été soulevés à l'époque. D'autres enfin, après une vingtaine d'années, sont exactement au même point où ils étaient au moment des travaux de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire.

Les trois points qui seront traités dans ce témoignage sont assurément d'importance égale, mais seront l'objet de développements inégaux, vu l'angle sous lequel la plupart de mes travaux antérieurs ont été conduits, un angle plus globalement géopolitique que strictement juridique. Mon propos comprendra trois parties:

1. quelques réflexions préliminaires porteront sur le cadre constitutionnel canadien quant au statut des frontières du Québec;

2. deuxièmement, c'est là-dessus que j'insisterai davantage parce que je crois que c'est là que réside la raison principale de ma contribution aux travaux de la Commission, je présenterai l'état actuel des frontières du Québec. Toutes les frontières du Québec, sans exception, connaissent des problèmes. Ils sont cependant de nature et d'importance très variables;

3. enfin, j'aborderai, mais sans m'étendre, parce que je crois que d'autres personnes le feront plus en détail, les impacts d'un changement de statut politique sur les frontières du Québec.

1. Réflexions préliminaires par référence au cadre constitutionnel

Avant d'aborder ces trois points, il convient de reconnaître que certains aspects de la vie politique d'un État, telles ses relations avec ses voisins, sont souvent abordés et traités en relation directe ou incidente avec la question des frontières. Effectivement, ces problèmes sont reliés. Mais les propos qui suivent seront essentiellement polarisés sur la question elle-même des frontières, leur statut, l'état de leur délimitation et de leur démarcation.

Ainsi, je ne traiterai pas de la constitutionnalité de la déclaration de souveraineté du Québec. C'est une question qui est effectivement liée à bien des égards à celle des frontières, mais qui est d'essence, de nature complètement différente. C'est une question aussi délicate qu'importante dont on mesure la complexité à la vue de ces déclarations de souveraineté à la chaîne sur la surface du globe sur lesquelles les juristes nationaux se penchent encore à savoir si, nonobstant les reconnaissances successives de ces déclarations de souveraineté et même d'indépendance par des membres de plus en plus nombreux de la communauté internationale, elles sont constitutionnelles ou non. Nul n'ignore que c'est le cas, par exemple, de toutes les républiques de l'ex-Union soviétique.

Les frontières internes du Québec sont aussi, d'une certaine manière, reliées au statut actuel et éventuel du Québec et constituent aussi une question importante, comme c'est le cas, par exemple, des frontières internes entre le Nouveau-Québec et le reste du territoire québécois, notamment par rapport aux droits territoriaux des autochtones du Nord du Québec et, de l'avis de certaines personnes, aux frontières externes elles-mêmes du Québec. De temps à autre, on entend ou on lit des opinions scientifiques ou autres - et souvent plus "autres" que scientifiques - sur cette relation qui peut exister entre le statut du Nouveau-Québec et l'éventuelle souveraineté du Québec, en faisant intervenir le lien, réel mais qu'il reste à définir, entre les territoires nordiques du Québec et les communautés autochtones qui y vivent.

À cet égard, il y a lieu de se référer au principe bien connu en droit international, également reconnu d'ailleurs par les instances de droit constitutionnel, principe que l'on appelle l'*uti possidetis*, à savoir que lors d'un changement de statut d'un territoire, ce changement n'affecte nullement, sauf à travers des problèmes d'autre nature, les frontières de l'État en question. En conséquence, les questions reliées au Nouveau-Québec, aux populations qui s'y trouvent, aux revendications territoriales qui peuvent lier l'un et l'autre, sont des questions différentes de celles des frontières actuelles et éventuelles du Québec. Je n'aborderai donc pas cette question directement.

Enfin, il y a aussi la question des zones maritimes. Très souvent, lorsqu'on utilise l'expression «zone maritime», on se réfère à la mer territoriale, à cette prolongation des territoires nationaux du côté de la mer internationale. Je ne traiterai qu'indirectement cette question pour la bonne raison, nonobstant ce qu'on entend souvent là-dessus, que la question ne se pose pas dans l'état actuel des choses. Et pourquoi? Parce que, et je lance le mot même si on l'emploie rarement, c'est que le Québec est un État géographiquement «enclavé». Il ne faut jamais oublier que le Québec est un territoire qui n'a, actuellement, nulle part de contact avec un territoire international.

Le seul fait, par exemple, de dire que les Territoires du Nord-Ouest ont une frontière commune avec le Labrador terre-neuvien - situation qui en surprend plusieurs - traduit bien le fait que le territoire du Québec, du côté de la péninsule Québec-Labrador, est totalement coupé des espaces internationaux. Là où, par ailleurs, le Québec pourrait avoir un contact avec des espaces internationaux, c'est à travers le golfe du Saint-Laurent. La question se pose d'abord de savoir si le golfe du Saint-Laurent considéré comme canadien est un territoire fédéral ou un territoire interprovincial, c'est-à-dire partagé entre les provinces riveraines. Quelle que soit la réponse à cette question, le golfe du Saint-Laurent formerait écran entre le territoire du Québec et la mer internationale.

La seule manière, pour le Québec, d'avoir un accès à la mer internationale, serait de considérer le golfe du Saint-Laurent comme haute mer. Et encore, la mer territoriale canadienne serait-elle canadienne ou québécoise, territoire fédéral ou provincial? Or, la plupart des études des juristes (je dis bien la plupart: il n'y a pas unanimité), concluent à un statut national, c'est-à-dire canadien, du golfe du Saint-Laurent. C'est dans ce contexte hypothétique seulement que se pose la question de la délimitation de la zone maritime du Québec, actuellement ou surtout dans l'hypothèse d'un Québec souverain.

Une dernière question peut se poser, celle de la question de la discontinuité géographique qu'imposerait pour ainsi dire au Canada le fait d'un Québec qui se retirerait de la Confédération canadienne. Il s'agit d'une question qui n'est pas juridique en soi, qui n'est que géopolitique. On ne devrait d'ailleurs pas dire qui n'est «que» géopolitique parce qu'à cet égard, la géopolitique prime le droit. C'est une question qui a trouvé réponse dans bien des exemples qui ponctuent la carte du monde, comme d'ailleurs celle du Canada et même du Québec. Il existe un terme utilisé en géopolitique pour ce genre de situation: c'est le «périclave», c'est-à-dire cette portion de territoire qu'on ne peut pas atteindre autrement qu'en passant par le territoire étranger. Cela existe au Québec: la réserve d'Akwesasne (Saint-Régis) est un territoire qu'on ne peut pas atteindre sans passer par les États-Unis. Une telle situation peut exister à des échelles variables, bien sûr, mais elle ne constitue pas en soi un problème juridique. C'est un problème auquel on peut apporter des solutions juridiques mais surtout, géographiques ou géopolitiques (ententes relatives au droit de passage par exemple).

Une première question se pose par rapport au statut des frontières du Québec dans le cadre constitutionnel canadien. Elle a trait à leur modification ou plutôt à leur «modifiabilité». La

réponse à cette question est aussi claire que courte. C'est qu'il existe des textes constitutionnels qui établissent clairement que tout changement au territoire d'une province, qu'il s'agisse d'augmentation, de diminution, de compensation territoriale, exige que cette loi soit confirmée par le Parlement du Canada avec le consentement des législatures des provinces concernées.

Cette règle constitutionnelle énoncée dans l'article 3 de *l'Acte de 1871* a d'ailleurs été reconfirmée par la *Loi constitutionnelle de 1982*, lorsque, dans l'article 43, il est mentionné que toutes les dispositions de la Constitution canadienne, qui sont applicables à certaines provinces seulement, ne peuvent être, dans des termes analogues à ceux de l'*Acte de 1871*, modifiées que par une proclamation du gouverneur général autorisé par les Chambres, le Sénat, la Chambre des communes, de même que l'Assemblée législative de chacune des provinces concernées. On se réfère, à cet égard, dans la loi de 1982, nommément aux frontières interprovinciales.

On pourrait discuter à savoir si cette référence exclut les frontières provinciales qui ne sont pas interprovinciales. Il y en a de deux types: celles entre les frontières et les territoires; celles entre une province ou un territoire, d'une part, et le pays étranger voisin que sont les États-Unis, d'autre part. L'interprétation qu'on en donne, c'est la même que celle qui s'inférait de l'*Acte de 1871*, à l'effet qu'aucune modification ne peut être apportée aux frontières d'une province sans le consentement explicite de cette province. Il s'agit d'ailleurs d'une règle qui n'a été mise en doute par aucun raisonnement juridique valable.

Certaines autres lois peuvent ou ont pu affecter, de différentes manières, les frontières du Québec. Sauf exception - je le dis par prudence parce que je n'ai pas trouvé de loi qui, directement, changeait ce que l'on vient de dire en se référant aux actes de 1871 et 1982 - certaines lois, cependant, ont peut-être pu modifier, surtout à travers l'interprétation qu'on peut en donner, certaines données relatives aux frontières. Par exemple, il existe une loi du Québec, malheureusement peut-être, qui, en 1946, reconnaissait explicitement dans son annexe (et l'on sait que l'annexe d'une loi est considérée en faire partie intégrante) que la frontière entre Québec et Terre-Neuve est bien située à la ligne de partage des eaux, c'est-à-dire là où le jugement du Conseil privé l'a localisée en 1927. De tels exemples, on pourrait en donner plusieurs; mais ce serait peut-être aller dans un détail qui ne sert pas le présent propos puisqu'il convient surtout de donner les conclusions des études juridiques, géopolitiques ou politiques qui ont été faites à partir des différents instruments légaux qui existent, lois, décrets et autres documents. Mais il reste que l'étude des lois qui ont affecté les frontières du Québec ne change absolument pas ce principe de base auquel on s'est déjà référé quant au nécessaire consentement des provinces, par leur législature, pour un changement quelconque de leurs frontières.

Cela dit, quelle est la problématique actuelle des frontières du Québec? Avant de faire, à cet égard, le tour du Québec dans le sens des aiguilles d'une montre, de façon à en décrire le statut actuel assez systématiquement, il importe de donner quelques indications quant à la terminologie utilisée, qui est une terminologie consacrée en droit international des frontières.

2. Quelques précisions terminologiques

Il est d'abord essentiel de faire cette distinction fondamentale entre la **délimitation** et la **démarcation** des frontières. Certaines des frontières du Québec sont délimitées, d'autres ne le sont pas. Certaines des frontières du Québec sont démarquées, d'autres ne le sont pas. Certaines frontières sont délimitées mais non démarquées. Certaines frontières sont délimitées et démarquées.

La délimitation, en deux mots, c'est un acte qui établit le principe de la localisation de la frontière, par exemple, lorsqu'une loi, un jugement d'arbitrage, une convention ou un traité entre deux parties établit que la frontière entre les deux États concernés suivra, par exemple, le milieu du chenal d'une rivière ou une ligne géométrique ou géodésique. Ce genre de définition, c'est ce qu'on appelle la délimitation de la frontière.

La délimitation de la frontière est totalement différente de la démarcation qui, elle, est une opération physique qui consiste à traduire sur le terrain, poteaux en terre ou par bornes intervisibles quand on est dans des milieux liquides, où se trouve la frontière d'après le principe établi par la délimitation.

Délimiter une frontière et la démarquer, voilà donc deux opérations complètement différentes et l'histoire des frontières du monde nous montre bien que l'écart entre les deux peut être énorme. Prenons des exemples concrets. La frontière du Québec avait été établie en 1763 par référence à la rivière Saint-Jean. Une chose est de dire que la frontière sera la rivière Saint-Jean; autre chose est de savoir si ce sera le milieu de la rivière ou une des deux rives; autre chose, même, sera de savoir quelle est la «bonne» rivière Saint-Jean quand il y en a trois de ce nom dans la même région. On sait que la frontière du Labrador n'est pas avare de tels écarts puisque les savants juges, en 1927, ont, par exemple, établi que la frontière du Labrador était essentiellement délimitée par la ligne de partage des eaux; or, une étude géographique du milieu nous montre que, dans bien des régions, les eaux ne se partagent ni de façon claire, ni de manière stable. C'est donc quelquefois la quadrature du cercle. Sans entrer dans les détails, il importe cependant de faire la distinction entre l'état de la délimitation des frontières du Québec et l'état de leur démarcation. L'écart est effectivement très grand entre les deux, nous le verrons, en passant rapidement chacun des grands segments de frontière du Québec.

Une autre distinction importante tient à la **reconnaissance** d'une frontière. Une frontière délimitée, qu'elle soit démarquée ou pas, peut-être reconnue ou pas. Une frontière non reconnue est une frontière que l'on peut considérer comme litigieuse. Cette distinction entre frontière reconnue et frontière non reconnue peut donner l'impression d'être très claire et très simple. Dans les faits, malheureusement, cette distinction ne l'est pas toujours et bien malin celui qui peut dire si le Québec a reconnu ou non la frontière du Labrador. À la lecture de tout ce qui a été écrit sur la frontière du Labrador depuis le jugement de 1927 et sur les attitudes des gouvernements successifs du Québec, il est bien difficile de conclure si les reconnaissances par le Québec de la frontière du Labrador de 1927, qui sont nombreuses, sont contrebalancées ou

non par les déclarations de non-reconnaissance, qui sont sans doute aussi nombreuses. Il n'est donc pas toujours facile de savoir si une frontière est litigieuse ou ne l'est pas.

Sur la base et au-delà des distinctions entre délimitation et démarcation et entre frontières reconnues et frontières non reconnues, il y a lieu de s'interroger sur la possibilité de révision des frontières. On considère souvent que les frontières sont éternelles. Il n'existe pas de frontières éternelles et, à n'importe quel moment de l'histoire politique des États, qu'ils soient en situation de guerre ou pas, leurs frontières peuvent être remises en question. L'exemple européen en est un douloureux rappel. Or, même dans un État stable, qui vit des relations harmonieuses avec ses voisins, les révisions et, le cas échéant, des rectifications de frontières sont fréquentes. Si on faisait le relevé de toutes les révisions et rectifications de frontières qui ont eu lieu en Europe occidentale, une des régions les plus stables du monde depuis près d'un demi-siècle, la liste serait très longue. Et, effectivement, autour du Québec aussi, on peut faire le relevé des cas frontaliers qui mériteraient révision. Certains de ces cas sont tout à fait mineurs, comme le long de la frontière Québec-Ontario. D'autres sont beaucoup plus importants, comme celui de la frontière du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, c'est-à-dire le long du rivage de la baie James, de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava.

Ajoutons enfin qu'au-delà des quelques distinctions qu'il paraissait important de faire avant de dresser le constat de la situation frontalière du Québec, il est utile d'en évoquer une dernière, qui est de nature différente. C'est que, dans le jargon «limologique» - c'est le mot qu'ont inventé les scientifiques pour désigner l'étude des frontières -, on fait une distinction entre «problème de frontière» et «problème frontalier». Un problème de frontière, c'est celui que pose le fait qu'une frontière n'est pas délimitée, n'est pas démarquée, est litigieuse ou est remise en question. C'est là un véritable problème de frontière. Quand on parle de «problème frontalier», c'est qu'une frontière étant reconnue comme telle par les deux parties peut quand même poser des problèmes: des problèmes de transit, des problèmes d'accès au territoire, des problèmes d'aménagement du territoire, de contrôle hydrologique des cours d'eau en position frontalière, etc.; ce sont des problèmes frontaliers. Et il en existe également autour du Québec.

Faisons donc très rapidement le tour du Québec, dans le sens des aiguilles d'une montre, et regardons quel est le statut des frontières qu'a le Québec avec ses quelques voisins: le Nouveau-Brunswick, les États-Unis, l'Ontario, les Territoires du Nord-Ouest, Terre-Neuve et peut-être le Canada, puisque le gouvernement fédéral estime que le golfe du Saint-Laurent est territoire fédéral.

3. La frontière Québec–Nouveau-Brunswick

Première frontière: celle entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. C'est une frontière assez complexe, mais qui a l'avantage d'être démarquée d'un bout à l'autre. C'est, pour une bonne partie de sa position terrestre, une frontière géométrique qui est démarquée sur le terrain, c'est-à-dire que les bornes sont en place et non contestées. Donc, il n'y a là aucun problème. À l'extrémité est, cependant, la frontière suit le milieu ou le thalweg - en fait, ce sont deux choses différentes, le thalweg, étant constitué par une ligne qui relie les points les plus profonds de la rivière - de deux rivières: la rivière Patapédia et la rivière Ristigouche. La première n'offre pas de problèmes. La deuxième a cependant soulevé des questions qui ont été résolues lors de la délimitation définitive de la frontière. Plusieurs îles, et elles sont très nombreuses, faisaient problème dans la partie basse de la rivière Ristigouche à cause de l'ambiguïté des termes de la délimitation (milieu ou thalweg). Ces îles n'avaient pas, pour la plupart, de valeur économique importante. De toute façon, on a réglé le problème de la délimitation du milieu ou du thalweg de la rivière en évitant de le poser, c'est-à-dire qu'on a décidé que les îles seraient du côté du Nouveau-Brunswick. Et la ligne a été établie entre les îles et le rivage du côté du Québec.

Le seul problème qui pourrait éventuellement se poser, et qui effectivement se pose, résulte du fait que les lits des rivières, pas plus que les frontières, ne sont éternels. Ils changent au gré de l'évolution hydrologique (débit), hydrographique (réseau) et géomorphologique des rives et des espaces riverains. À ce genre de situation s'appliquent les règles reconnues quant à ce qu'on appelle en droit civil l'«accrétion», à savoir que la frontière suit les changements progressifs et continus des lignes géomorphologiques mais non les changements brusques impliquant des espaces relativement importants. Mais dans le cas de la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, c'est là un problème mineur.

La frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, après avoir suivi la rivière Ristigouche, se prolonge dans la baie des Chaleurs par une ligne d'équidistance entre les deux rives et se termine là où le territoire liquide des deux provinces se termine: le problème est qu'on ne sait pas exactement où se trouve ce point de trijonction à cause du fait que le statut du golfe du Saint-Laurent n'a fait l'objet ni d'une décision, ni d'une entente qui permettrait d'établir où, du côté est, aboutit la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. Celle-ci est donc démarquée et définie, mais on ne sait pas jusqu'où elle va.

4. La frontière Québec–États-Unis

La frontière entre le Québec et les États-Unis est une frontière partout délimitée, partout démarquée, qui n'est pas susceptible de révision. C'est une frontière de contact et non pas une frontière de séparation. Il y a une infinité de routes qui la traversent. Les seuls problèmes qui y existent sont des problèmes frontaliers du fait des «périclaves», c'est-à-dire les portions de territoire que du Canada on ne peut atteindre qu'en passant par les États-Unis ou que des États-Unis on ne peut atteindre qu'en passant par le Canada. Ce sont des problèmes mineurs qui ne

demandent pas révision de frontière mais simplement entente, et quelquefois entente locale, comme c'est le cas des «line-houses», c'est-à-dire des édifices construits directement sur la ligne frontière qui les traverse. Il y a là plutôt matière à folklore qu'à différend.

5. *La frontière Québec–Ontario*

Lorsque la frontière canado-américaine atteint le Saint-Laurent, là commence la frontière, dans sa partie sud, entre le Québec et l'Ontario. Vue dans son ensemble, la frontière entre le Québec et l'Ontario est une frontière complexe qui comprend cinq secteurs, chacun offrant des problèmes différents, bien que d'importance très inégale. Le lac Saint-François et le fleuve Saint-Laurent forment frontière entre le Québec et l'Ontario: le Québec au sud, l'Ontario au nord. La frontière avait été établie par des textes relativement anciens, soit le long du thalweg, soit au milieu de la rivière. Tout en faisant grâce des détails, il y a lieu de rappeler que plusieurs îles dans le Saint-Laurent (plus ou moins 18) faisaient litige entre le Québec et l'Ontario. La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire a proposé des solutions, qui ont été étudiées par des commissions mixtes de démarcation, et ont amené les deux provinces à s'entendre sur une solution technique par la voie d'une entente administrative. Celle-ci suivait grosso modo les recommandations de la commission, ce qui implique un échange de territoires, convenu de part et d'autre, de telle sorte qu'il n'y a plus de problèmes de frontière à proprement parler. Cependant, cette entente administrative n'a pas été «constitutionnalisée», c'est-à-dire que ses termes ne se retrouvent pas comme tels dans une loi les consacrant. La loi ratifiant la démarcation de la frontière selon cette entente n'a pas non plus été adoptée. Il s'agit donc moins d'une question à résoudre que d'une solution à consacrer.

La frontière entre le Québec et l'Ontario suit ensuite des lignes droites dans la région de Vaudreuil-Soulanges, la rivière des Outaouais jusqu'au lac Témiscamingue et de là, par une ligne droite, méridienne, se dirige vers le nord jusqu'à la baie James. Ces différents segments n'offrent aucun problème particulier, sauf des problèmes frontaliers ou de démarcation extrêmement mineurs.

Ce qu'il est important de mentionner cependant - parce que, ici on rejoint une quatrième frontière du Québec, celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest - c'est que le point de trijonction entre le Québec, l'Ontario et les Territoires du Nord-Ouest, n'est pas situé dans la baie-James, comme on pourrait le penser, mais bien située sur le littoral lui-même parce que telle est la définition de la frontière entre le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, à savoir la «ligne de rivage».

6. *La frontière Québec–Territoires-du-Nord-Ouest*

Voici un des problèmes majeurs de la délimitation du territoire québécois. Il n'y a pas lieu de refaire la chronologie des événements qui ont abouti à la délimitation du territoire du Nouveau-Québec créé lors de l'augmentation territoriale du Québec en 1912 à partir de la moitié de la péninsule, jusqu'où allait alors le territoire du Québec jusqu'en 1898. Le territoire du Québec, en 1912, a été augmenté en englobant le territoire dit jusqu'alors de l'Ungava, pour former le Nouveau-Québec, mais à cette importante différence près que la frontière fut alors fixée au rivage, en laissant en dehors du Québec les îles du large et des îles en position littorale.

Cette délimitation a posé deux problèmes très différents. La question est d'abord de savoir où est la «ligne du rivage». Mais avant d'y venir, mentionnons que la décision de fixer la frontière au rivage pose une question d'ordre géopolitique, qui est de connaître les motifs qui ont amené les autorités à placer la frontière du Québec sur le rivage lui-même plutôt que dans les baies James et d'Hudson. Il y a lieu de se poser la question parce que, à bien des égards et sauf le respect dû aux législateurs de l'époque, c'est une frontière que l'on qualifie d'absurde.

Quand on regarde la carte du monde, l'on réalise que le Canada peut se glorifier d'être un des seuls pays au monde à avoir adopté une telle frontière. Dans la plupart des classifications formelles de frontières par les juristes et les spécialistes, on se réfère à la ligne de partage des eaux, à la ligne de crête, au rivage, à des lignes géométriques, à des segments, etc. Jamais on ne se réfère, pour délimiter le territoire d'un État à une frontière établie sur un littoral , d'un autre territoire qui est en face, de l'autre côté de la masse maritime. Cela n'existe nulle part ailleurs. Nous avons la triste particularité d'être les seuls à souffrir de cette originalité.

Si on se réfère aux débats de la Chambre qui ont eu lieu au moment où il s'agissait d'adopter cette extension des frontières des provinces, les raisons qui ont amené les gouvernements à adopter cette frontière sont partiellement obscures. L'un des motifs évoqués tenait à des raisons dites stratégiques. Étant donné que, du côté de la Colombie-Britannique et du côté de Terre-Neuve, les îles littorales, elles, font partie des provinces concernées, alors qu'on est là du côté de la haute mer et qu'en conséquence on pourrait penser stratégie, on se demande ce que vient faire cet argument lorsqu'il s'agit d'un territoire intérieur à partager entre une province et un territoire. Certains historiens sont restés songeurs là-dessus. Le Québec avait-il alors besoin d'être défendu? Ou au contraire, le Québec représentait-il une menace potentielle?

L'autre raison qui a alors été invoquée, c'est la difficulté de dénombrer les îles. Les parlementaires avaient totalement raison d'évoquer cette difficulté, puisqu'elles sont innombrables et peut-être indénombrables. Plusieurs milliers d'îles sertissent le pourtour du Québec. Cependant, ni la coutume internationale, ni le droit international, ni d'ailleurs les lois constitutionnelles de bien des États du monde, ne se posent la question de faire le dénombrement d'îles qu'il s'agit d'attribuer à un État ou à un autre quand il s'agit de tirer une ligne divisoire dans une masse maritime. Il y a une expression juridique très souvent utilisée «et les îles adjacentes» qui à cet égard est tout à fait praticable et satisfaisante. Ce n'est pas un texte très

long à insérer dans une loi et cela a l'avantage de régler le problème en évitant de le poser. Cette raison n'était donc qu'un prétexte.

Les deux «raisons» invoquées pour délimiter le territoire du Québec à la rive sont d'ailleurs arrivées tardivement dans les discussions. Il est intéressant de rappeler que, lors des discussions parlementaires, le premier ministre du Canada lui-même, Wilfrid Laurier, estimait que, de toutes les lignes que l'on peut prendre pour frontière, *la plus pratique et la plus expéditive dans l'intérêt de tous les intéressés, c'était d'annexer les territoires respectifs aux provinces du Manitoba, Ontario et Québec de manière à ce qu'ils fussent pourvus des organismes municipaux et provinciaux requis à mesure que la population s'y porterait.* Et il ajoutait: *Puisque les territoires qui nous restent ne sont pas susceptibles d'être convertis en province, nous devrons donc les placer sous la surveillance et la juridiction de celles des provinces auxquelles leur situation géographique les attache.*

Suivirent des échanges qui se référèrent aux deux arguments que l'on vient de mentionner pour finalement établir la frontière à la rive. Cela est d'autant plus étonnant que, lorsque le territoire de l'Ungava, qui disparaissait en 1912 pour devenir le territoire du Nouveau-Québec, faisait antérieurement partie des Territoires du Nord-Ouest (Keewatin), les îles littorales faisaient alors partie de ce territoire de l'Ungava et, qu'à partir du moment où ce territoire devenait québécois, ces îles en furent soustraites.

Une fois la loi de 1912 adoptée, la frontière s'est trouvée à être établie à la rive. Or, quelle est la rive? On sait qu'au nord du Québec, se balancent les marées les plus importantes au monde, des marées qui peuvent atteindre jusqu'à 60 pieds de dénivellation verticale (dans la Baie-aux-Feuilles, par exemple), ce qui veut dire des changements horizontaux de plusieurs kilomètres et même qui dépassent souvent la dizaine de kilomètres. Cela fait qu'à marée basse, un très grand nombre d'îles, y compris des îles qui ont plusieurs centaines de kilomètres carrés, se trouvent rattachées à la côte alors qu'elles sont entourées d'eau à marée haute, si bien que des centaines d'îles représentant des centaines de kilomètres carrés seraient rattachées au Québec si la frontière est à la ligne des basses eaux, mais rattachées aux Territoires du Nord-Ouest si la ligne frontière est à la limite des hautes eaux. C'était la question qui se posait. Elle se posait encore lorsque la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire a étudié le problème. Paradoxalement, pendant plusieurs décennies, le Québec avait eu comme position de préconiser comme frontière la limite des hautes eaux, pour des raisons encore obscures. Mais quoi qu'il en soit, il y a finalement eu entente entre les parties - Québec, Territoires du Nord-Ouest, autorités fédérales - de façon à reconnaître que la ligne frontière du Québec, au Nord et au Nord-Ouest c'est la ligne des basses eaux.

Cette solution a été reconnue par un échange de correspondance à différents niveaux ministériels et sous-ministériels. Il n'y a pas de loi constitutionnelle qui le consacre, cependant. Mais d'une certaine manière, on peut considérer qu'il y a eu une certaine consécration juridique du fait que la Convention de la Baie-James, tant dans les textes qui se réfèrent au régime foncier que dans ceux qui se réfèrent à la sélection des terres, se trouve à reconnaître qu'il y a entente à l'effet

que le territoire est défini par référence à la ligne des basses eaux. Ceci veut dire que toutes les îles que l'on appelle les îles d'estran, c'est-à-dire des îles qui, à marée basse, sont rattachées au continent, font partie du territoire du Québec.

Ceci, pour le moment, n'a pas été contesté par le gouvernement fédéral canadien puisque, justement, il était partie à la convention et à la loi. Cependant, le long du territoire québécois, des milliers d'îles sertissent le territoire continental de telle sorte que se pose cependant le problème d'appliquer dans le détail cette délimitation de la frontière, telle qu'interprétée par la Convention de la Baie-James. En effet, un très grand nombre d'îles se retrouvent dans les baies, dans les anses, dans les estuaires de rivières. Jusqu'où vers l'intérieur, dans ses innombrables infractuosités du littoral la ligne de basse mer remonte-t-elle? En face de Kuujjuaq situé à plusieurs dizaines de kilomètres en amont de l'embouchure de la rivière Koksoak dans la baie d'Ungava, il y a des îles. Lorsque des questions criminelles se posaient dans cette île, on se référait aux officiers de la Gendarmerie royale parce qu'on s'estimait être dans les Territoires du Nord-Ouest qui relevaient donc de Yellowknife à quelques milliers de kilomètres à l'ouest.

Cette situation n'a été que partiellement résolue par l'entente à laquelle on s'est référé précédemment, étant donné qu'on a alors traité la question des îles d'estran. À diverses occasions, pour des raisons d'inventaire technique du territoire par exemple, on a dû établir si une île était une île du large ou une île à l'intérieur de ce qu'on appelle les lignes de base droites, c'est-à-dire les lignes qui simplifient les infractuosités du littoral. Si elles sont à l'intérieur, elles sont considérées comme faisant partie du territoire québécois; si elles sont à l'extérieur, elles sont considérées comme faisant partie des Territoires du Nord-Ouest. Bref, une solution définitive au problème, au niveau de la démarcation, n'a pas encore été apportée. On a précisé les règles de la délimitation, mais la démarcation n'est pas faite. Elle est loin de l'être.

Cependant, l'essentiel du problème ne réside pas là. L'essentiel du problème, c'est que les îles littorales, c'est-à-dire celles qui ne sont pas rattachées au territoire à marée basse et celles qui ne sont ni dans les estuaires ni dans les baies profondes, font donc incontestablement partie des Territoires du Nord-Ouest. Il importe d'insister sur le mot «incontestablement» parce qu'il arrive souvent de rencontrer des prises de position qui disent que toutes les îles du littoral appartiennent au Québec. Cela est faux. La loi est claire: toutes les îles du littoral non rattachées au continent à marée basse autour du Nouveau-Québec appartiennent aux Territoires du Nord-Ouest. Est-ce qu'elles «devraient» appartenir au Québec? Voilà, une tout autre question. Et c'est pour cela que, dans la classification à laquelle on s'est précédemment référé, je mentionnais, comme quatrième élément, les possibilités de redélimitation.

De nombreuses discussions, souventes fois rapportées dans la presse canadienne, se sont référées en même temps à l'éventuelle souveraineté du Québec et à la nécessité de revoir ses frontières, ont évoqué le projet de découper un corridor territorial à travers le Québec pour joindre les deux parties résiduelles d'un Canada géographiquement disjoint ou ont proposé de détacher des parties de l'ouest du Québec pour les rattacher à l'Ontario; d'autres suggèrent de remettre en question

tout le territoire du Nouveau-Québec. Diverses théories plus ou moins bien étayées, certaines sérieuses, certaines relevant de la géopolitique-fiction, ont été développées et diffusées à cet égard. Peu ont dit que la révision éventuelle des frontières devrait toucher des éléments comme celui des îles littorales du Québec. Qu'on nous permette de le répéter, il y a peu d'exemples au monde d'une frontière aussi peu défendable sur le plan géopolitique et selon la simple logique socio-économique. On devine bien que les Inuit, qui sont un peuple d'organisation de vie littorale, fréquentent à la fois le continent et les îles. C'est donc une absurdité géographique -- ne craignons pas d'utiliser ce terme --que de continuer à consacrer une frontière comme celle-là, qui a une existence légale incontestable mais qui ne mérite que d'être révisée.

Il importe de rappeler ici cette constatation, étonnante pour plusieurs, à savoir que le Québec est un État enclavé. N'oublions pas qu'un Inuit ou un Blanc qui prend son bain dans la baie d'Hudson à marée basse sort du Québec. Ça fait image, mais ça montre le ridicule de la situation. Et le fait que c'est cette situation qui caractérise tout le pourtour nord du Québec, jusqu'à l'endroit où les Territoires du Nord-Ouest touchent le Labrador terre-neuvien, montre bien que le Québec est un territoire totalement enclavé qui, nulle part, n'a de contact avec la haute mer, tant du côté des Territoires du Nord-Ouest que plus loin à l'est et au sud.

Cette frontière septentrionale, fixée au rivage, touche donc la frontière Québec-Terre-Neuve.

7. La frontière Québec–Terre-Neuve

Dans le tour que nous avons entrepris, c'est la dernière des frontières terrestres du Québec; non la moindre. Il n'y a pas lieu de refaire ici l'historique de la frontière du Labrador dont l'aboutissement a été le jugement d'arbitrage du Comité judiciaire du Conseil privé, en 1927. La question se résume -- malheureusement pour le Québec -- par un énoncé relativement simple: la frontière du Labrador a été définie par le Conseil Privé de Londres en 1927 et, comme telle, elle a une existence légale. Le Québec n'a, et cela est confirmé par des études nombreuses, aucune base juridique, légale, valable pour contester par des voies judiciaires la frontière du Labrador telle qu'établie par le Conseil privé de 1927.

Quand on dit «établie», il faut préciser ce terme. Il est important, du point de vue de l'argumentation juridique, de considérer le jugement d'arbitrage du Conseil privé, comme d'ailleurs tout jugement d'arbitrage et tout jugement relatif aux frontières, comme un jugement **déclaratif** de droit et non pas **constitutif** de droit. Ainsi, la frontière entre le Québec et le Labrador n'a pas été «créée» en 1927. Elle a été déclarée par le comité judiciaire du Conseil privé comme étant et ayant été là où le jugement la reconnaît. Cela veut dire que, lorsqu'on refait la séquence historique du litige, il faut considérer que dès l'adoption des lois antérieures, en 1809 et en 1825, la frontière du Labrador était là où le Conseil privé a reconnu qu'elle était ou qu'elle devait être, selon l'interprétation des textes.

Cela dit, on rencontre souvent, dans la presse, dans des écrits, dans des recherches, des positions qui servent ou appuient certains arguments qui voudraient permettre au Québec de considérer la frontière du Labrador comme un frontière litigieuse, une frontière non reconnue, une frontière dont on peut revendiquer une révision ou un changement par des voies judiciaires. Repassons rapidement les cinq ou six arguments qui sont très souvent invoqués à cette fin. Malheureusement pour le Québec, aucun de ces arguments ne permet d'étayer une argumentation solide permettant une révision judiciaire.

On a souvent dit que le Conseil privé, qui a rendu son jugement en 1927 après une audition l'année précédente, était à la fois juge et partie. On s'est appuyé sur le fait que, au moment de l'instruction, Terre-Neuve était une colonie de la couronne. Même si, en utilisant les termes avec une grande élasticité, cette proposition pouvait se formuler ainsi, à savoir que le Conseil privé était juge et partie, il est fondamentalement important de rappeler que les parties le savaient. Or, les parties, c'est-à-dire Terre-Neuve et le Canada avec le Québec, ont décidé de considérer la chose comme n'étant pas un obstacle à la valeur du jugement d'arbitrage, puisque c'est précisément un arbitrage qu'ont demandé le Canada et Terre-Neuve. Voilà donc un argument qui, tout compte fait, n'en est pas un.

Il y a eu une certaine thèse, qui a fait l'objet d'un livre publié à Montréal, à l'effet que les juges du Conseil privé avaient un intérêt pécuniaire dans l'«affaire» du Labrador en impliquant des banques internationales, la compagnie Rio Tinto, et quoi encore... Cette thèse a fait l'objet d'un examen très sérieux dans les dossiers du Public Record Office à Londres; elle s'est soldée par la négative. Il n'a jamais été possible d'établir qu'un ou l'autre des juges du Conseil privé avait un quelconque intérêt financier direct dans l'attribution du Labrador à Terre-Neuve.

On a aussi dit que le Québec n'était pas au dossier, en feignant d'ignorer que Me Lanctôt et Me Geoffrion, deux avocats québécois, étaient ceux qui plaidaient la cause du Labrador devant le Comité judiciaire du Conseil privé. Bien sûr, c'était le Canada qui était partie à la cause. Mais si le gouvernement canadien a demandé au Conseil privé de Londres d'émettre un jugement d'arbitrage c'était à la demande expresse du Québec.

Il y a une théorie juridique qui veut qu'un jugement d'arbitrage du Conseil privé, n'est qu'une opinion et non pas un jugement qui a valeur de loi ou de décision judiciaire. Ceux qui connaissent le système légal britannique savent fort bien que, lorsqu'il y a consécration par un édit royal, un jugement du comité judiciaire du Conseil privé devient une loi ou a valeur de loi. Cet argument ne peut donc être utilisé pour justifier une demande de révision.

On a beaucoup dit que la frontière du Labrador est géographiquement absurde. C'est peut-être partiellement vrai. Ce qu'on omet souvent de dire, c'est que la position qu'a défendue le Canada, et le Québec avec lui, à Londres en 1926, l'était encore plus. Ce que le Québec et le Canada revendiquaient comme territoire au Labrador, c'était l'ensemble du territoire, sauf une bande de terrain de un mille, c'est-à-dire 5000 et quelques pieds de largeur sur plusieurs milliers de kilomètres de longueur, bande de terrain que le Canada «concédait» à Terre-Neuve. Une telle

proposition du point de vue géopolitique et géographique, constituait une absurdité totale, parce que délimitant pour Terre-Neuve un territoire absolument ingérable et qui, de toute façon, fermait le territoire québécois du côté de l'Atlantique. S'il est ridicule d'établir une frontière sur le rivage, c'est encore plus ridicule de l'avoir 5000 pieds à l'intérieur. Et c'était pourtant la position que le Canada a plaidée.

On a aussi dit que la frontière de 1927 est absurde parce que indémarquable sur le terrain. Effectivement, il y a des régions où il est impossible de déterminer où se trouve la ligne de partage des eaux qui forme la frontière. C'est un argument qui peut avoir son intérêt, mais qui, juridiquement, n'a pas de valeur. Il a en effet été reconnu par un très grand nombre de jugements internationaux que l'indémarcabilité relative d'une frontière ne met pas du tout en question la valeur de la délimitation de cette frontière. Voilà donc un argument qui, dans les faits, a un certain intérêt (advenant démarcation, il faudra en venir à des compromis), mais qui du point de vue légal, n'a pas de poids.

On a aussi dit que le jugement de 1927 constituait un cas d'«ultra petita», c'est-à-dire que le tribunal avait donné aux demandeurs plus qu'ils ne demandaient. On sait qu'en droit, cette situation est une cause, non pas d'annulation, mais d'annulation partielle pour ce qui est suradjugé. En fait, quand on regarde en détail l'ensemble des documents écrits et cartographiques soumis au Conseil privé, on se rend compte qu'il n'y a pas eu véritablement ultra petita. La réalité est que Terre-Neuve a déposé, effectivement, certains documents cartographiques qui illustraient une revendication ne couvrant que le bassin de l'Atlantique, sans nécessairement prolonger le territoire revendiqué, vers le sud, jusqu'au 52e parallèle. En fait, la différence entre ces deux lignes couvre une dizaine de milliers de kilomètres carrés. Le problème est que les textes et documents soumis par Terre-Neuve, eux s'y référaient nommément. En conséquence, on ne peut pas attaquer le jugement sur le seul fait que le tribunal aurait accordé à Terre-Neuve un territoire, non pas plus grand que ce qu'elle demandait, mai plus grand qu'une des illustrations (cartographique) de sa demande.

Enfin, on a souvent dit que, quelle que soit la valeur juridique ou géographique du jugement, le Québec n'a jamais reconnu la frontière du Labrador. Cela est faux. Le Québec a, à maintes reprises, reconnu la frontière du Labrador. Effectivement, elle l'a été, par différents moyens, par des lois, des arrêtés en conseil, des déclarations ministérielles, des publications de documents officiels en textes ou cartographiques. Un relevé a été fait par la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire, qui a révélé que, dans un peu plus de 80 cas, le Québec avait effectivement reconnu la frontière de 1927. Il l'a spécifiquement reconnue dans une loi qui se réfère à la frontière Québec–Labrador terre-neuvien comme étant située à la ligne de partage des eaux «qui forme frontière entre le Québec et le Labrador terre-neuvien» (sic). Cette référence dans la loi de 1946 sur le développement minier ne pouvait pas être plus explicite. Devant une telle liste de reconnaissances, comment peut-on dire que le Québec n'a pas reconnu la frontière de 1927?

Cependant, pour être juste, il faut aussi dire que le Québec a aussi déclaré ne pas la reconnaître. C'est là, évidemment, que réside toute l'ambiguïté qu'entretiennent, depuis un demi-siècle, sur la question de la frontière du Labrador, les gouvernements successifs du Québec.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs du poids global de ces reconnaissances ou de ces déclarations de non-reconnaissance du jugement de 1927 par le Québec, il faut aussi considérer la loi de 1949 par laquelle Terre-Neuve entrait dans la Confédération canadienne, loi qui reconnaissait clairement que la frontière entre le Québec et Terre-Neuve est la ligne établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Il s'agit de l'article 2 de l'Acte d'union du Canada et de Terre-Neuve qui a, pour ainsi dire, «constitutionnalisé» la frontière du Labrador. Certains disent que le Québec n'a pas été consulté pour ce projet d'union. Effectivement, la question a été abordée à l'Assemblée législative du Québec, où cependant il n'a pas été question de la frontière une seule fois. Le premier ministre de l'époque a simplement dit que l'entrée de Terre-Neuve n'était peut-être pas une bonne chose, parce que le résultat en serait une baisse du pourcentage des Canadiens français au Canada. Le seul réel débat parlementaire là-dessus, s'est déroulé à la Chambre des Communes d'Ottawa, avec le résultat que l'on sait, à savoir l'Acte de 1949. D'autres disent que le Québec n'avait pas à être consulté sur cette loi, ce qui peut s'appuyer sur le fait que le jugement du Conseil privé n'est pas attributif, mais déclaratif de droit, de telle sorte que l'Acte de 1949 ne changeait pas la frontière, il ne faisait que la confirmer. Il confirmait une confirmation antérieure de 1927. On peut difficilement réfuter cette argumentation.

Cela dit, d'autres personnes estiment que, même si la frontière Québec–Terre-Neuve n'est pas judiciairement débattable, il faudrait, pour que cette loi soit constitutionnellement établie, qu'il y ait, selon la procédure de l'article 43 de la loi constitutionnelle de 1982, confirmation par les assemblées fédérale et provinciales concernées. Peut-être, mais même cela n'est pas sûr, toujours pour la même raison, à savoir que la frontière n'a pas été modifiée en 1927, elle n'a qu'été déclarée. Le Conseil privé n'a fait que déclarer qu'elle était (déjà) là où la plaçaient les textes antérieurs.

Il existe un autre élément de la frontière auquel on se réfère quelquefois, c'est cette portion méridionale du Labrador qui est située entre la ligne de partage des eaux et le 52e parallèle, c'est-à-dire toute cette région où prennent leur source les rivières qui coulent dans le golfe du Saint-Laurent. Il a souvent été question que ce territoire pourrait être réclamé par le Québec, en se basant surtout sur le raisonnement de l'«ultra petita» c'est-à-dire la suradjudication par le comité judiciaire du Conseil privé. Juridiquement, cette position est difficilement défendable, on l'a vu. Cependant, d'un point de vue géopolitique ou géo-économique, il est évident que le raisonnement qui est à la base de la remise à Terre-Neuve de l'ensemble du bassin atlantique pourrait être utilisé pour justifier, non pas un débat judiciaire, mais une négociation avec Terre-Neuve pour que la tête des rivières entre le 52e parallèle et la ligne de partage des eaux fasse partie du territoire québécois.

Il s'agit là, bien sûr, d'une négociation dont l'issue est loin d'être sûre. Elle a d'ailleurs fait l'objet de discussions, à plus d'une reprise, entre les autorités gouvernementales du Québec et de Terre-Neuve. Cette question a été soulevée, mais elle n'a pas eu de résultat concret, de telle sorte qu'aujourd'hui, force nous est de considérer comme la frontière effective entre le Québec et Terre-Neuve la ligne établie par le Conseil privé de Londres en 1927. Telle est la situation. La seule issue - et c'était la conclusion du rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire sur cette question - réside dans la négociation politique. Il n'y a pas d'issue judiciaire.

8. Les frontières du Québec dans le golfe du Saint-Laurent

Enfin, pour compléter le tour des frontières du Québec, entre Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, il y a le golfe du Saint-Laurent. Nous arrivons au seul véritable problème de délimitation de frontière, parce que la frontière à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent n'a fait l'objet d'aucune délimitation. Cette frontière est problématique à plusieurs égards, tant au niveau international qu'au niveau constitutionnel.

La question se pose d'abord de savoir s'il s'agit d'un territoire de haute mer ou d'un territoire canadien. Plusieurs des études qui ont été faites à cet égard en viennent à la conclusion que le territoire maritime que constitue le golfe du Saint-Laurent est territoire canadien. Plusieurs théories, dont celle dite des «baies historiques», concluent que le golfe constitue des eaux intérieures canadiennes.

À partir de cela, il reste à savoir quel est le statut de ce territoire. Appartient-il à une province? Est-il divisé entre des provinces? Est-il territoire fédéral? Il s'agit d'une frontière litigieuse, la seule frontière vraiment litigieuse au Québec. La position du gouvernement fédéral canadien est à l'effet qu'au-delà des délimitations antérieures des territoires québécois successifs, et cela depuis 1763 (c'est-à-dire tout ce qui est à l'est de la péninsule de Gaspé et de l'île d'Anticosti), il s'agit d'un territoire qui n'a pas été rattaché d'aucune manière aux provinces, de telle sorte qu'il est pour ainsi dire en déshérence provinciale et fait donc partie du territoire fédéral.
Cette thèse fédérale s'est appuyée, entre autres, sur le fait que des jugements de la Cour suprême ont donné ouverture à l'interprétation qui veut que les territoires accrus au Canada après 1867 s'incorporaient non pas aux provinces mais au fédéral. C'est une interprétation. Mais quelle que soit la validité de cette interprétation, son application au golfe du Saint-Laurent pose problème, parce qu'à plusieurs égards la situation du golfe du Saint-Laurent se distingue des espaces maritimes au large de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique, d'autant plus que le statut interne du golfe du Saint-Laurent peut remonter à bien avant 1867, comme il peut être postérieur, puisque jusqu'en 1949 Terre-Neuve ne faisait pas partie du Canada. Cependant, tous ces territoires ont déjà été territoires britanniques.

Sans vouloir compliquer le tableau, il faut reconnaître qu'il s'agit là d'une question qui demeure totalement ouverte. Il y a une certaine prépondérance de la jurisprudence à l'effet qu'il s'agit d'un territoire canadien mais, encore là au niveau du droit et de la pratique internationale, il y

a difficulté du fait que certains pays reconnaissent le statut intérieur du golfe du Saint-Laurent, du moins implicitement (en ayant accepté de passer des ententes avec le gouvernement fédéral au sujet, par exemple, des droits de pêche, ce qui constitue une reconnaissance implicite) alors que d'autres États, au contraire, l'ont dénoncé, (c'est le cas des États-Unis et de quelques autres). La jurisprudence est donc partagée, comme l'interprétation et la doctrine le sont également quant au statut interne du golfe du Saint-Laurent. La position du Québec, maintenant, est qu'il s'agit d'un territoire partagé entre les provinces par des lignes d'équidistance entre les différents littoraux. C'est une position que le Québec a prise dans le courant des années soixante-dix, position qui s'est manifestée de différentes manières mais qui, du moins maintenant, est représentée sur la cartographie officielle du Québec; le territoire québécois y est représenté comme allant jusqu'aux lignes d'équidistance à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Pour conclure quant à cette portion de frontière, si l'on estime que ce problème doit trouver une solution judiciaire, d'autres études devront nécessairement être faites. On peut cependant douter que la solution judiciaire soit la seule. Des juristes eux-mêmes arrivent à la conclusion que dans le cadre constitutionnel canadien actuel, il est impossible d'apporter une réponse claire à cette question.

9. Considérations générales sur l'état des frontières du Québec

Voilà terminé ce tour des frontières du Québec. Je voudrais, pour clore cet exposé, livrer quelques considérations générales que m'a inspirées ce retour en arrière sur les frontières du Québec.

D'abord, l'état des frontières du Québec peut se résumer ainsi: il n'y a qu'une seule frontière non délimitée, c'est celle du golfe du Saint-Laurent. Les autres frontières sont délimitées mais certaines ne sont pas démarquées. Une frontière n'est pas démarquée parce que la délimitation n'en a pas été établie de façon définitive; c'est celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest. Certaines frontières sont délimitées mais sont à démarquer; c'est, pour la quasi-totalité de son tracé, le cas de la frontière Québec–Terre-Neuve. La délimitation en est faite, il reste à la démarquer. Il faut dire qu'elle l'a été, partiellement, par les compagnies minières, mais pas par les provinces.

Enfin, mentionnons qu'il existe des frontières ou portions de frontières qui mériteraient d'être révisées éventuellement. Qu'il nous soit permis d'attirer l'attention une fois de plus sur cette frontière absurde qui est celle du Québec avec les Territoires du Nord-Ouest. Peut-être que dans un contexte de négociations politiques, la frontière au sud du Labrador - c'est-à-dire celle qui est actuellement au 52e parallèle - pourrait faire l'objet de négociations, comme d'ailleurs ce fut le cas, mais sans résultat.

Une deuxième considération générale mérite d'être rappelée. Au risque de paraître paranoïaque, répétons que le Québec est un État enclavé. Lorsque le Québec aura à négocier, le cas échéant,

certaines questions incidentes à son statut territorial, la situation d'État enclavé en est une qu'il ne faudra pas oublier. L'Organisation des Nations Unies s'est déjà penchée sur la situation des États enclavés. En fait ce terme est impropre car il s'est plutôt agi des territoires n'ayant pas d'accès géographique à la mer «land-locked states». La question des droits de passage est une des solutions envisagées pour désenclaver, au moins de façon fonctionnelle, les États qui sont dans de telles situations. Le cas du Québec, souverain ou pas, est différent.

Une troisième considération générale concerne la politique territoriale du Québec qui, depuis presque toujours, s'est caractérisée en général par la timidité et l'ambiguïté. La timidité, parce que, sur bien des problèmes de frontières où pourtant le Québec avait des arguments juridiques valables, il a assez rarement fait valoir ses positions avec fermeté et cohérence. Ce fut le cas, par exemple, de la frontière septentrionale du Québec: pendant des décennies, pour des raisons absolument incompréhensibles, le Québec estimait qu'il fallait en prendre le moins possible et considérait la limite des hautes eaux comme l'assise de la frontière. Heureusement, par entente et par discussion, la question a été résolue de façon différente. Le Québec n'a pratiquement jamais, sauf à quelques rares exceptions, exprimé ses positions sur ses frontières et sur leur statut, ou sur ses politiques frontalières.

Il est bien sûr difficile pour un gouvernement de décider de faire son deuil public d'un territoire vaste comme celui du Labrador. Et le fait est que les gouvernements successifs du Québec n'ont pu mieux faire, depuis des décennies, que d'entretenir une ambiguïté totale sur le statut de la frontière du Labrador. Aussi, le Québec n'a pas, à proprement parler, de loi sur ses frontières qui les définisse tel qu'il entend les définir et qui établisse un mode de gestion.

Une quatrième remarque. La question des frontières du Québec en est une qui n'est pas juridiquement liée à l'éventuelle modification du statut du Québec, à cause du principe simple et connu de l'uti possidetis. Ce n'est pas le changement de statut qui amène un changement de ses frontières. D'aucuns ont prétendu que ce principe de l'uti possidetis était anachronique et dépassé. C'est ignorer les toutes dernières reconnaissances de ce principe par le droit international (cas des frontières de la Yougoslavie et de ses ex-républiques).

Cela ne veut pas dire que certains territoires québécois notamment ceux qui sont visés par les revendications territoriales, de la part des autochtones, ne devraient pas faire l'objet de révision quant à leur organisation territoriale, quant aux droits des communautés sur ces territoires et même quant au statut territorial à l'intérieur des frontières du Québec. Car il importe, à l'occasion de l'examen du statut des frontières du Québec, de ne nullement évacuer la question autochtone. Au contraire, elle est fondamentalement importante. Mais il n'a pas de lien légal entre les deux questions. La revendication territoriale du territoire du Nouveau-Québec, comme devant être un territoire qui pourrait théoriquement être soustrait à la souveraineté du Québec déborde les cadres du droit.

Cela dit, on ne peut conclure qu'il n'y a pas de problèmes, problèmes de frontières, problèmes frontaliers, problèmes géopolitiques. Les problèmes qui existent dans l'état actuel des choses

ont été mentionnés ici. Il y a un problème majeur, qui est celui du golfe. Il y a la question de la négociation possible quant au Labrador et des problèmes mineurs de frontières sur lesquels il n'y avait pas lieu de donner ici trop de détails.

En guise de conclusion, on peut se demander quelle est la tâche qui s'offre aujourd'hui au Québec quant à ses frontières? Qu'il me soit permis de souhaiter que le gouvernement du Québec, avec les appuis qu'il peut avoir du point de vue scientifique et légal, se doit d'éclaircir ses positions sur toutes ses frontières, lever les ambiguïtés dont elles sont encore oblitérées. Le Québec se doit de consolider ses positions et sa politique par rapport à ses frontières y compris par rapport à la gestion des frontières. Même s'il est exact que l'éventuel accès du Québec à une souveraineté, quelle qu'en soit la définition, n'a pas d'inférence directe sur le statut des frontières, il reste que des conséquences importantes et de divers ordres découlaient du fait que des frontières internes deviennent des frontières internationales. Dans le cas d'une souveraineté complète, l'impact serait extrêmement important; il serait donc approprié, dans une telle conjoncture, d'étudier les scénarios relatifs à ces frontières, dans le cas des différents statuts possibles que pourrait avoir le Québec dans un contexte géopolitique redéfini.

**Thomas M. Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet,
Malcolm N. Shaw, Christian Tomuschat**

L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par les auteurs

Nous soussignés, Thomas M. Franck, Becker Professor, School of Law, Director, Center for International Studies, New York University, Rosalyn Higgins, Q.C., Professor, London School of Economics, membre du Comité des Droits de l'homme, Alain Pellet, Professeur agrégé de droit public à l'Université de Paris X - Nanterre et à l'Institut d'Études politiques de Paris, membre de la Commission du droit international des Nations Unies, Malcolm N. Shaw, Professor, Faculty of Law, University of Leicester, et Christian Tomuschat, Professeur, Institut für Volkerrecht, Université de Bonn, Président de la Commission du droit international des Nations Unies, consultés par la Commission des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté sur diverses questions juridiques relatives à l'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, avons émis l'avis suivant :

I. Introduction

A. Présentation de l'étude

a) Les questions posées et leur portée

1.1 Par des lettres rédigées en termes identiques en date du 4 mars 1992, M. François GEOFFRION, Secrétaire des Commissions sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, constituées par la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Loi 150)[1] adoptée le 20 juin 1991 par l'Assemblée nationale du Québec, a posé les questions suivantes aux cinq signataires de la présente étude :

1. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient-elles les frontières actuelles, qui comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, ou celles de la province de Québec au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867?

2. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le droit international ferait-il prévaloir le principe de l'intégrité territoriale (ou uti possidetis) sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, plus particulièrement :

a) les revendications des autochtones du Québec qui invoquent le droit à l'autodétermination des peuples au sens du droit international;

b) les revendications de la minorité anglophone, notamment en ce qui concerne les régions du Québec où cette minorité est concentrée;

c) les revendications des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, quelle que soit l'origine ethnique de ces personnes?[1bis].

1.2 Ces questions sont posées dans une perspective exclusivement juridique et c'est sur le seul terrain du droit que cette étude entend se situer. Elle ne reflète en aucune manière les préférences politiques que pourraient avoir les auteurs dont, du reste, aucun n'a jamais été impliqué dans les affaires du Canada ou du Québec; (l'un d'eux, le Professeur Malcolm SHAW a toutefois déjà été consulté par la Commission sur des problèmes qui ne sont pas directement liés à l'objet de la présente étude).

---

1. L.Q., 1991, c-34.

1.[bis] Le texte de cette lettre est reproduit en annexe I à la présente étude.

1.3 On ne saurait cependant se dissimuler que les considérations proprement juridiques ne constituent qu'un aspect des problèmes en cause, dont, comme le montrent les débats qu'ils ont suscités jusqu'à présent (v. *infra*, B), la charge émotionnelle est très grande. Le droit ne peut être que l'un des éléments de réponse à des questions dont les incidences politiques, sociales et humaines ne peuvent être négligées. Légalité n'est pas forcément légitimité.

1.4 Au plan strictement juridique, la réponse aux questions posées n'implique pas qu'une position soit prise sur la configuration exacte du territoire actuel du Québec et le tracé de ses limites externes[2]. Les signataires n'ignorent pas que certaines portions de ces limites font l'objet de contestations, notamment en ce qui concerne celle avec le Labrador, le partage éventuel du Golfe du Saint-Laurent et plus généralement, des espaces marins adjacents au Québec[3]. Mais il n'est pas utile de revenir sur ces problèmes aux fins de la présente étude : quelles que soient les limites actuelles, juridiquement correctes, la question se pose de la même manière; il s'agit de savoir si, au regard du droit international, le Québec est en droit de les conserver en cas d'accession à l'indépendance ou si la survenance de celle-ci entraînerait - ou pourrait entraîner - *ipso facto* des modifications à ce tracé.

1.5 En revanche, il convient de noter que, si cette éventualité se produisait, le différend changerait de nature - de purement interne, il deviendrait international et devrait être réglé conformément aux règles du droit des gens par des moyens pacifiques.

b) La rédaction de l'étude

1.6 La présente étude a été rédigée par le Professeur Alain Pellet, en étroite coopération avec les quatre autres signataires.

1.7 Lors d'une réunion qui s'est tenue à Paris le 15 mars 1992, MM. François Geoffrion, Secrétaire de la Commission, et André Binette, Coordonnateur de la Recherche en droit, ont fourni des informations complémentaires aux auteurs qui ont pu procéder à un premier échange de vues sur la manière d'aborder les questions posées.

1.8 À la suite de ces discussions, les Professeurs Thomas Franck, Rosalyn Higgins, Malcolm Shaw et Christian Tomuschat ont adressé à Alain Pellet des notes faisant le point sur divers aspects du problème et des documents complémentaires. Sur cette base, le rédacteur de la

---

2. Sur les problèmes généraux de délimitation du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 6 vols., 1971; Henri BRUN, «L'évolution du territoire du Québec», *Le territoire du Québec - six études juridiques*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1974, pp. 9-31; ou l'exposé de M. Henri DORION devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 17 oct. 1991, pp. 147-158.

3. Sur le problème des espaces marins, v. cependant *infra* n° 2.36.

présente étude a préparé un «Plan possible pour la consultation» et un questionnaire auxquels ceux-ci ont réagi.

1.9 La préparation de l'étude a été facilitée par une abondante documentation réunie par le Secrétariat de la Commission et envoyée à tous les auteurs[4].

1.10 Un premier projet a été rédigé par Alain Pellet et soumis aux critiques des quatre autres signataires, puis corrigé et complété en fonction des réactions de ceux-ci.

B. Les données du débat

1.11 Il semble que la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté n'ait pris conscience des menaces possibles pesant sur l'intégrité territoriale du Québec que relativement récemment. Il est vrai que, bien que le débat ait été lancé il y a une quinzaine d'années[5], il n'a retrouvé son acuité qu'après l'adoption de la Loi 150[6].

1.12 Fondée sur des considérations souvent plus émotives que rationnelles, la polémique a mêlé des arguments juridiques (ou présentés comme tels) avec d'autres n'ayant avec le droit qu'un lointain rapport. Le débat s'en est trouvé obscurci.

1.13 Au point de vue strictement juridique, les confusions les plus fréquemment commises concernent :

- la place respective du droit interne canadien et du droit international,

- la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, assimilé au seul droit à l'indépendance, et

- la notion de souveraineté territoriale, mal distinguée du droit de propriété.

---

4. La liste de ces documents est reproduite en annexe III.

5. V. note (2) *supra* et, par exemples, Jacques BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 1976, 800 p., not. pp. 478-521, ou William F. SHAW and Lionel ALBERT, *Partition : The Price of Quebec's Independance*, Thornhill Publishing, Montréal, 1980, 204 p.

6. V. not. David J. BERCUSON and Barry COOPER, *Deconfederation - Canada without Quebec*, Key PORTER, Toronto, 1991, 180 p., ou David L. VARTY, Who Gets Ungava, Varty and Co. Printers, Vancouver, 1991, 104 p.

1.14 *i/* Droit international / droit interne

Au delà des querelles doctrinales[7], il est clair que droit international et droit interne ont des fonctions distinctes. Comme l'a relevé la Cour permanente de Justice internationale, à laquelle a fait écho, récemment, la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie[8],

[A]*u regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits...*[9]

Il en résulte que les mêmes situations peuvent être régies à la fois par des normes internationales et par des règles internes qui ne coïncident pas forcément et qu'il est très important de savoir sur quel terrain on entend se placer : - un raisonnement fondé en droit constitutionnel canadien peut ne pas l'être au regard du droit des gens, et inversement.

1.15 Au demeurant, ces règles se superposent fréquemment et, à l'intérieur d'un État, une situation unique peut parfaitement être régie à la fois par des règles internes et internationales. Par exemple, le droit international contemporain impose des normes minimales de protection des minorités (v. *infra* III B.a), qu'il appartient aux États de mettre en oeuvre et, le cas échéant, de compléter dans leur ordre juridique national. Cette protection est internationalement garantie quel que soit l'État en cause et l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté n'entraînerait à cet égard aucun changement dans les règles applicables aux minorités alors même que la «consistance» de celles-ci s'en trouverait considérablement affectée : minoritaires au Canada, les francophones se trouveraient majoritaires dans un Québec indépendant qui deviendrait le destinataire direct du droit international et devrait le respecter à l'égard de sa minorité anglophone.

1.16 *ii/* Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes / droit à l'indépendance

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - «droit à l'autodétermination» selon la terminologie la plus fréquente, calquée sur l'expression anglaise correspondante (*self - determination*) - a été et demeure au coeur des polémiques. Selon les partisans de l'accession à la souveraineté, il constitue le fondement du droit qu'aurait le peuple québécois à constituer un État distinct, tandis que, poursuivant le raisonnement, nombre de leurs adversaires et les porte-parole de la plupart des peuples autochtones, font valoir que «if Quebec can opt out of

7. Qui opposent les tenants du «monisme» juridique aux défenseurs des thèses «dualistes».

8. Avis no 1 du 29 novembre 1991, *R.G.D.I.P.* 1992, p. 264.

9. Arrêt du 25 mai 1926, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, série A, n° 7, p. 9.

Canada, then obviously sections of Quebec that preferred to remain part of Canada could opt out of Quebec»[10].

1.17 D'un côté comme de l'autre, l'analyse repose sur le postulat, que nous croyons erroné, selon lequel le droit à l'autodétermination - équivaut à, ou, en tout cas, implique, le droit à l'indépendance. S'il n'est pas douteux que la faculté d'exercer un choix est au coeur du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il n'en résulte nullement que l'accession à la souveraineté constitue, dans tous les cas, l'un des éléments de ce choix. À vrai dire, comme cela sera établi ci-après (III A), le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue un principe très général, «à géométrie variable», dont les conséquences, sont toujours et partout le droit pour la communauté concernée de participer à son avenir mais qui ne suffit à fonder le droit d'un peuple à accéder à l'indépendance au détriment de l'État auquel il est rattaché que dans des situations coloniales.

1.18 *iii/* Souveraineté territoriale /propriété

Si on laisse de côté quelques rares situations très particulières, qui sont sans pertinence en l'espèce, l'ensemble des terres émergées du monde sont partagées entre des États, qui y exercent leur «souveraineté territoriale», expression plus commode qu'exacte, désignant l'ensemble des compétences que l'État est habilité à exercer sur son territoire en vertu du droit international[11].

1.19 En règle générale, cette «souveraineté territoriale» est caractérisée par la «plénitude» et l'«exclusivité» en ce sens qu'elle

joue à la manière d'une présomption. Elle doit fléchir devant toutes les obligations internationales, qu'elle qu'en soit la source, mais elle ne fléchit que devant elles[12].

Le problème se complique quelque peu dans un État fédéral du fait que, concrètement, les compétences (de réglementation ou d'exécution) à l'égard du territoire sont partagées entre le Gouvernement fédéral d'une part et les autorités fédérées d'autre part. Ainsi, au Canada, l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 réserve au Parlement fédéral le droit de légiférer

---

10. William F. SHAW and Lionel ALBERT, *op.cit.* n.3, p. 29. Dans le même sens, v. par exemples les présentations de Daniel TURP (*Journal des Débats*, 9 oct. 1991, pp. 136-137), Gordon ROBERTSON (22 janv. 1992, pp. 448 et 491) ou de la Nation algonquine (4 fév. 1992, pp. 703 ou 705), de l'Assemblée des Premières Nations (11 fév. 1992, p. 813) ou du Grand Conseil des Cris du Québec (25 fév. 1992, pp. 1026 ou 1031) devant la Commission.

11. cf. NGUYEN QUOC Dinh, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 3ème éd., 1987, p. 415.

12. Sentence arbitrale rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* (Espagne c. France, 16 novembre 1957, *R.S.A.*, XII, p. 301).

dans un certain nombre de domaines, notamment en matière d'amarques, de bouées et de phares (al. 9), de pêcheries (al. 12) ou de passages d'eau (al. 13), matières dont l'incidence territoriale est évidente, tandis que, en vertu des articles 92 et suivants, les législatures provinciales ont compétence exclusive par exemple en ce qui concerne les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières et l'énergie électrique (art. 92A) ou l'agriculture (art. 95). Pour ce qui est des peuples autochtones, l'alinéa 24 de l'article 91 réserve à la compétence fédérale la législation sur «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» mais, depuis lors, les provinces - et en particulier le Québec, du fait des Conventions de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois - ont acquis certains droits en ce domaine. Toutefois, au regard du droit international, tout cela n'importe guère : le partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées est un problème de pur droit interne (v. *supra* n° 1.14) qui peut être réglé librement par la fédération. Seul l'État fédéral est tenu de respecter les obligations internationales pouvant limiter ses compétences territoriales et il est seul responsable en cas de violation[13].

1.20 Au nombre des compétences de l'État sur son territoire, figure le droit de déterminer le régime de la propriété des terres. Il ne s'agit là que d'une conséquence de la souveraineté territoriale, qui peut et doit être dissociée de la question de la compétence législative ou réglementaire : une terre peut être la propriété de la province et relever de la compétence fédérale ou, inversement, être possédée par la Fédération et être soumise à une réglementation provinciale; *a fortiori*, un particulier ou une bande indienne peut être propriétaire d'un bien immeuble sans que cela ait la moindre incidence sur le régime juridique applicable ni sur l'appartenance de ce bien au territoire de l'État ou de la province. Au surplus, comme on l'a déjà rappelé devant la Commission, le régime juridique de la propriété relève du droit civil alors que la répartition du territoire entre les provinces est l'affaire du droit constitutionnel : «il ne s'agit pas ici de terres ou de propriétés, mais de territoires et de souveraineté»[14]. Pour déterminer l'appartenance de telle ou telle portion de territoire au Québec, on ne saurait dès lors se fonder sur les règles du droit privé; seules les normes constitutionnelles sont pertinentes.

---

13. V. l'article 7 du projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des États (1ère partie) (*Ann. C.D.I.*, 1980, vol. II, 2ème partie, p. 30). Le Canada a, du reste, refusé de ratifier certaines conventions internationales relevant des domaines de compétence des provinces afin de ne pas encourir de responsabilité internationale en cas de non-application (cf. l'arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé en date du 22 janvier 1937, *A.G. Ontario* v. *A.G. Canada*, [1937] A.C. 326).

14. cf. la présentation d'Henri BRUN devant la Commission (*Journal des débats*, 26 nov. 1991, p. 264), v. aussi son opinion écrite, *Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*, p. 7.

1.21 En bref,

- la propriété des terres est un problème entièrement distinct de celui de la consistance du territoire provincial;

- le premier relève du droit civil, le second du droit constitutionnel;

- l'appartenance de telle portion du territoire canadien à telle ou telle province est indifférente au regard du droit international, qui n'y voit qu'un «simple fait»;

- comme le sont également l'éventuelle modification de cette appartenance (aussi longtemps du moins que le Québec demeure partie intégrante du Canada)

- ou la répartition des compétences entre les autorités fédérales et provinciales à l'égard de ce territoire;

- dès lors que le Québec demeure une entité fédérée, le droit international ne connaît que la souveraineté territoriale du Canada avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

C. Plan de l'étude

1.22 À s'en tenir au libellé des questions posées (v. *supra* n° 1.1), celles-ci se situent «en aval» de l'accession à l'indépendance. Cet événement est postulé et il s'agit de déterminer comment jouera le droit international après sa survenance.

1.23 Il nous semble cependant qu'à privilégier la lettre de ces questions, on en dénaturerait l'esprit. Il est clair en effet qu'après l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, l'intégrité territoriale du nouvel État sera garantie par le droit international comme l'est aujourd'hui celle du Canada (v. *infra* II.B). Mais le véritable problème est de savoir si le Québec est en droit d'accéder à l'indépendance dans le cadre des limites qui sont aujourd'hui les siennes en tant que province du Canada ou si, changeant de nature et devenant frontières internationales, elles peuvent (ou doivent) être modifiées à cette occasion.

1.24 En réalité, il apparaît qu'aucun principe de droit international n'impose une modification des limites territoriales existantes (même si rien, non plus, ne l'interdit) et que cette considération fondamentale n'est contredite par aucune des circonstances propres à l'espèce, qu'il s'agisse du contexte historique dans lequel le Québec a, progressivement, acquis sa configuration actuelle (II) ou de la présence, sur son territoire, de groupes minoritaires dont le droit international protège les droits, mais auxquels il ne garantit nullement la possibilité d'accéder à la souveraineté (III).

II. L'intégrité territoriale du Québec

2.1 L'intégrité territoriale du Québec est garantie avant l'indépendance par les règles constitutionnelles canadiennes (A) et, après l'accession éventuelle à la souveraineté, par les principes du droit international public et, notamment, ceux de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières et les règles applicables en matière de succession d'États (B). Dans une perspective strictement juridique, l'accession à l'indépendance étant un fait instantané, il ne saurait y avoir de situation intermédiaire dans laquelle des règles différentes seraient applicables; au surplus, des précédents récents établissent que le principe de l'*uti possidetis juris* est transposable au cas de l'espèce (C).

A. Avant l'indépendance

2.2 Comme cela est indiqué (*supra* n° 1.22), les questions posées postulent l'accession du Québec à la souveraineté[15] et il peut paraître vain de s'interroger sur la situation prévalant avant l'indépendance. Le problème ne peut, cependant, être négligé : si, d'ici à la date de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, les limites de la province sont modifiées, la réponse à la première question serait inévitablement que les frontières du Québec souverain ne seraient pas ses limites actuelles (sans qu'elles doivent, pour autant, être inévitablement celles qui étaient les siennes au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867).

2.3 Le droit international ne protège pas les limites actuelles du Québec dont le tracé résulte d'actes juridiques internes qui, quelle que soit leur nature (constitutionnelle ou législative) n'ont pas d'effets juridiques dans l'ordre international. Comme l'a rappelé récemment la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie[16], au regard de celui-ci, «La forme de l'organisation politique interne et les dispositions constitutionnelles constituent de simples faits»[17].

Ceci est une conséquence du «principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international» et dont il résulte notamment «la liberté qu'un État a de choisir son

15. «La souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance» (Sentence arbitrale de Max HUBER, affaire de l'*Ile de Palmas*, C.P.A., 4 avril 1928, *R.S.A.* II, p. 838). Les deux termes sont utilisés ici comme synonymes.

16. Composée des Présidents des juridictions constitutionnelles allemande, belge, espagnole, française et italienne et présidée par l'ancien Ministre français de la Justice, M. Robert BADINTER, cette Commission a été établie par le Conseil des Ministres des Communautés européennes le 27 août 1991. Elle a rendu à ce jour sept avis consultatifs.

17. Avis n° 1, *préc.* n. (8).

système politique, social, économique et culturel»[18]. À son tour, ce principe a pour effet l'indifférence du droit international à l'égard de l'organisation politique interne de l'État[19], qui peut dès lors choisir la forme unitaire ou fédérale et *a fortiori*, déterminer librement ses circonscriptions territoriales internes et leurs limites.

En l'absence d'engagements internationaux particuliers qui, en l'occurrence, n'existent pas à notre connaissance, les limites territoriales d'une entité fédérée ne sont pas, en tant que telles, garanties par le droit international. Et, quand bien même, les francophones constituent, au sein de l'ensemble canadien, une minorité au sens du droit international (v. *infra* n° 3.17), il n'en résulte pas d'obligations de nature strictement territoriale à la charge du Canada.

2.4 Le problème se pose en termes entièrement différents dans la perspective du droit constitutionnel canadien.

Celui-ci, en effet, protège le Québec contre toute modification de ses limites actuelles qui ne peut lui être imposée ni par la Fédération ni par ses propres minorités.

a) La protection constitutionnelle des «frontières» provinciales

2.5 Aux termes de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des Communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

a) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

Dès lors, il est clair qu'aucun changement du tracé des «frontières» séparant le Québec des autres provinces canadiennes ne peut lui être imposé contre la volonté de son Assemblée nationale.

Cette garantie est cependant doublement limitée : d'une part elle ne s'applique qu'aux frontières établies par un texte de nature constitutionnelle (puisque l'article précité vise expressément «les dispositions de la Constitution du Canada») et, d'autre part, elle ne porte que sur les «frontières interprovinciales» ce qui paraît exclure les limites entre les provinces et les territoires, si bien qu'à s'en tenir à la lettre de l'article 43, le Québec pourrait se voir amputer au profit des territoires fédéraux (ou, au contraire, accru à leur détriment!... puisque l'article 42, paragraphe 1, inclut «le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires» dans la

18. C.I.J., arrêt du 27 juin 1986, *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Rec.* 1986, p. 133.

19. Cf. C.I.J., avis consultatif du 16 octobre 1975, *Sahara occidental*, *Rec.* 1975, pp. 43-44.

procédure de révision prévue à l'article 38, paragraphe 1, qui n'exige que la majorité des deux tiers des assemblées législatives des provinces représentant la moitié au moins de la population canadienne totale, et exclut le droit de désaccord prévu au paragraphe 3 de l'article 38).

2.6 Cette double limitation est cependant dépourvue de portée pratique.

En effet, la *Loi constitutionnelle de 1982* n'abroge ni expressément, ni implicitement[20], celle de 1871 dont l'article 3 dispose :

The Parliament of Canada may from time to time, with the consent of the Legislature of any Province of the said Dominion, increase, diminish, or otherwise alter the limits of such Province, upon such terms and conditions as may be agreed to by the said Legislature, and may, with the like consent, make provision respecting the effect and operation of any such increase or diminution or alteration of territory in relation to any Province affected thereby.

En conséquence, l'intégrité territoriale du Québec est garantie - sauf accord contraire de sa législature - par la Constitution du Canada[21] et cette garantie s'étend tant aux limites interprovinciales *stricto sensu* qu'à celles séparant le Québec des territoires. À l'inverse, et pour les mêmes raisons, le Québec ne saurait exiger unilatéralement le rattachement de tout ou partie des territoires[22].

De même, s'il est vrai que les cessions de certains territoires par la Fédération en 1898 et 1912 (et l'amputation corrélative de 1898) résultent de simples lois fédérales[23], ce caractère est sans incidence sur la garantie (pour tous les territoires intéressés) dont les tracés qui en sont résultés

20. Cf. José WOEHRLING, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, document de travail n° 2, pp. 58-59.

21. Il a été écrit, non sans quelque raison, que, «de toutes les constitutions fédératives, celle du Canada est la plus éparse et la plus confuse qui soit» (J. BROSSARD, *op. cit.*, n. (5), p. 250), V. aussi le témoignage de M. Jacques-Yvan MORIN devant la Commission qui a évoqué un «fouillis de textes dispersés» (*Journal des débats*, 17 déc. 1991, p. 441).

22. *Contra* : Henri BRUN, *Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*, présentation écrite à la Commission, 23 nov. 1991, p. 12.

23. Loi de 1898 concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province du Québec et loi de 1912 concernant l'agrandissement de la frontière du Québec par l'annexion de l'Ungava. Il convient cependant de remarquer que, parallèlement, le Québec a, par des lois provinciales, accepté la cession (v. références *in* H. BRUN, *op. cit.*, n. (2), p. 20, notes 15 et 16).

bénéficient[24] : celle-ci se trouve «constitutionnalisée» par les dispositions pertinentes respectives des lois constitutionnelles de 1871 et de 1982.

2.7 Bien entendu, la Constitution canadienne, comme tout instrument juridique, n'est pas immuable. Toutefois, en dehors de l'hypothèse d'une mutation révolutionnaire, elle ne saurait être révisée qu'aux conditions qui y sont prévues.

Celles-ci sont très claires en ce qui concerne la révision de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* puisqu'aux termes de l'alinéa e) de l'article 41, la modification de la partie V relative à la «procédure de modifications de la Constitution du Canada» doit être «autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des Communes et de l'assemblée législative *de chaque province*»[25]. Cette disposition donne donc au Québec l'assurance que ses limites avec les autres provinces ne pourront être modifiées contre son gré par le biais d'une révision de la Constitution, et il en irait de même en ce qui concerne le rattachement au Québec de territoires ne faisant pas partie d'autres provinces (par la combinaison des articles 41.e) et 42.e) de la *Loi constitutionnelle de 1982*).

Théoriquement, il pourrait en aller différemment s'agissant d'éventuelles altérations territoriales non visées par la *Loi constitutionnelle de 1982* et notamment pour celles qui pourraient être faites sur le fondement de l'article 3 de la loi de 1871 (v. *supra* n° 2.06). L'hypothèse paraît cependant tellement abstraite et contraire à l'esprit des dispositions constitutionnelles en vigueur qu'il paraît difficile de l'envisager sérieusement

b) La portée des garanties constitutionnelles «territoriales» données aux minorités

2.8 Indépendamment de toute considération liée à l'application du droit international (v. *infra* III), la Constitution canadienne garantit aux groupes minoritaires une protection étendue.

En ce qui concerne les minorités linguistiques, cette protection est, d'une manière tellement évidente, dépourvue de toute implication territoriale qu'il paraît inutile de s'y arrêter. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les droits des peuples autochtones.

24. *Contra* : D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 28.

25. Souligné par nous.

2.09 Aux termes de l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée par la proclamation de 1983 :

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés

- ancestraux, issus de traités ou autres - des peuples autochtones du Canada, notamment :

a) aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

De même, en vertu de l'article 35,

(1) Les droits existants - ancestraux ou issus de traités - des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) *Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.*

Certains des droits reconnus aux peuples autochtones par ces dispositions sont clairement de nature territoriale.

Il convient cependant de les analyser en tenant compte de l'alinéa 24 de l'article 91 de la Constitution de 1867 qui réserve à «l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada», «Les Indiens et les terres réservées aux Indiens.»

2.10 Il n'entre ni dans notre mandat, ni dans notre compétence, d'analyser dans le détail la signification exacte de ces dispositions constitutionnelles, qui ont suscité des controverses doctrinales abondantes et souvent fort subtiles[26]. Il semble cependant que la simple coexistence

26. V. not. : Henri BRUN, «Les droits des Indiens sur le territoire du Québec», *op. cit.*, n. (2), pp. 33-95, not. pp. 58-85; K. M. LYSYK, «The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian», *Can. Bar Rev.* 1967, pp. 513 et s.; Brian SLATTERY, «Understanding Aboriginal Rights», *ibid*, 1987, pp. 727-783, not. pp. 772 et s.; ou Maurice TORRELLI, «Les Indiens du Canada et le droit des traités dans la jurisprudence canadienne», *A.F.D.I.* 1974, pp. 227-245.

de ces dispositions établit que les droits territoriaux des autochtones[27] ne sont, en aucune manière, des droits «souverains», conclusion qui, du reste, ne serait guère compatible avec les termes de la Proclamation royale de 1763, qui constitue la première reconnaissance juridique du «titre indien» et par laquelle les terres appartenant aux autochtones sont placées sous la «souveraineté», la «protection» et l'«autorité» de la Couronne britannique, ni avec la jurisprudence dominante au Canada selon laquelle «The ultimate title is in the Crown in the right of the Dominion»[28].

2.11 Il reste que l'on peut se demander si «les terres réservées aux Indiens» ne constituent pas des sortes d'«enclaves fédérales» au sein du Québec, qui devraient être réputées étrangères au territoire de la province.

Tel n'est pas le cas : l'article 91 de la Constitution de 1867 relève de la problématique générale du partage des compétences entre l'État fédéral et les provinces mais n'a aucune incidence sur la consistance du territoire de celles-ci qui fait d'ailleurs l'objet d'autres dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique[29]. Comme on l'a remarqué, «une jurisprudence abondante a reconnu que [les] réserves appartiennent à titre public à la Couronne du chef de la province et non pas à la Couronne du fait de l'État fédéral»[30].

2.12 Un problème particulier se pose eu égard aux territoires cédés par la Fédération au Québec en 1912. En effet, en vertu de l'article 2.c. de la loi sur l'extension des frontières du Québec de 1912,

La province du Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits de la même manière, que le Gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et les dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant.

---

27. Pour les fins de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le terme «indiens» inclut les Inuit. V. par exs.: C. CHARTRIER, «Indian» : An Analysis of the Terms as Used in Section 91 (24) of the British North American Act, 1867», *Sask. L. Rev.*, 1978-1979, pp. 37 et s., ou P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., 1985, pp. 552-553.

28. Cour suprême du Canada, affaire *Saint Catherine's Milling*, 1887, 13 *S.C.R.* 577, p. 612.

29. V. not. le titre II.

30. J. BROSSARD, *op. cit.*, n.(5), p. 507.

La cession apparaît de ce fait comme conditionnelle[31] : elle est faite, à charge pour le Québec de reconnaître les droits des autochtones et d'en obtenir la remise.

Il est loin d'être certain que le non-respect de cette condition eût entraîné l'invalidité de la cession : il eût, beaucoup plus probablement, dû entraîner la mise en cause de la responsabilité du Québec. Quoiqu'il en soit, le problème ne se pose plus dans ces termes à la suite de l'adoption de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en date du 12 septembre 1975 et des lois fédérale et québécoise l'approuvant[32]. En effet, aux termes de l'article 2.5 de la Convention, le Canada et le Québec,

acceptent de recommander que la législation fédérale et provinciale approuvant la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide abroge les paragraphes c), d) et e) de l'article 2 de la loi fédérale de l'extension des frontières du Québec, 1912, et les mêmes paragraphes de l'article 2 de la CÉDULE de la loi provinciale des frontières du Québec, 1912.

Les lois fédérale et provinciale, respectivement en date du 14 juillet 1977 (article 7) et de 1976 (article 3) se conforment à cette «recommandation»[32bis]. Dès lors, quelle qu'ait pu être sa portée initiale, la condition posée en 1912 n'a plus d'existence juridique et les territoires cédés alors font, sans restrictions, partie intégrante du territoire du Québec.

2.13 Par ailleurs, aux termes de l'article 2.1 de la Convention de la Baie-James,

les Cris de la Baie-James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession.

---

31. La présente section traite exclusivement de la condition expresse mentionnée dans l'article 2.c de la loi de 1912. Le problème de la prétendue condition implicite tenant au lien entre la cession et la participation à la Fédération est examinée *infra* n° 2.34.

32. V. aussi la Convention du Nord-Est québécois du 31 janvier 1978 qui, quoique rédigée différemment, appelle la même analyse juridique. Aux fins de la présente étude, on se borne à raisonner sur la convention de la Baie-James.

32.bis Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada, S.C., 1977, c-32 et Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q., 1977, C-67.

Cette clause résout, s'agissant de territoires considérables, le problème de la nature des droits traditionnels des peuples autochtones sur les terres (v. *supra* n° 2.36) : en l'occurrence ils y ont renoncé au profit du Québec (et du Canada) qui ont accepté cette cession chacun en ce qui le concerne.

Cette renonciation s'est faite «en considération des droits et avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie-James et aux Inuit du Québec» (art. 2.1). Mais, si certains de ces droits nouveaux ont un caractère territorial, leur nature, malgré la relative complexité de leur articulation est sans ambiguïté :

- les Cris et les Inuit ont la pleine propriété des terres de la catégorie I;

- ils bénéficient de droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage sur les terres de la catégorie II et

- de certains droits privilégiés mais non exclusifs sur celles de la catégorie III.

Pour étendus qu'ils soient, ces droits s'analysent, au maximum, comme des droits de propriété (catégorie I) ou d'usage (catégories II et III). Et il n'est pas indifférent de constater que, même en ce qui concerne les terres relevant de la catégorie I, le Québec conserve le droit de les utiliser «à des fins publiques», la propriété des droits miniers et souterrains (même si les populations autochtones doivent consentir aux exploitations minières) et «certains pouvoirs d'expropriation»[33].

2.14 L'étude sommaire des dispositions constitutionnelles canadiennes permet de considérer que

i/ le territoire du Québec est constitué par l'intégralité des terres comprises dans les limites administratives (et les frontières internationales) de la province,

ii/ y compris celles sur lesquelles les peuples autochtones ont des droits,

iii/ et celles qui lui ont été cédées par l'État fédéral en 1912,

iv/ les règles constitutionnelles en vigueur garantissent que les limites des territoires ainsi définis ne peuvent être modifiées sans le consentement de l'Assemblée nationale du Québec,

---

33. V. le discours de M. John CIACCIA, représentant spécial du Premier Ministre du Québec pour les négociations sur la Baie-James à la Commission spéciale sur les richesses naturelles et les terres et forêts de l'Assemblée nationale du Québec le 5 nov. 1975 in *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et Conventions supplémentaires*, Les publications du Québec, édition 1991, pp. XV -XVII.

v/ dont le concours est également indispensable à la révision des dispositions pertinentes de la Constitution elle-même.

L'intégrité territoriale du Québec est donc fermement garantie par les principes constitutionnels en vigueur et le tracé actuel des limites de la province ne peut être modifié contre le gré de sa législature avant son accession éventuelle à la souveraineté.

B. Après l'indépendance

2.15 Dans l'hypothèse où le Québec accèderait à l'indépendance, son intégrité territoriale ne serait pas moins bien protégée. Mais cette protection changerait de nature; au lieu d'être garantie par les règles du droit constitutionnel, elle le serait par celles du droit international; leur respect serait assuré non plus par les mécanismes internes et, notamment par la Cour suprême, mais par ceux, plus aléatoires, existant dans l'ordre international.

Les principes fondamentaux de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières assureraient au Québec indépendant le maintien de ses frontières, sans que cette mutation puisse remettre en cause, au moins négativement (v. *infra* n° 2.36), du seul fait qu'elle se produirait, la situation actuelle.

a) Les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières

2.16 Il est peu de principes qui soient aussi fermement établis dans le droit international contemporain que celui de l'intégrité territoriale des États. Bien qu'il soit ancien et lié, à vrai dire, à la notion même d'État, il a fait l'objet durant les cinquante dernières années de réaffirmations solennelles et particulièrement fermes.

L'article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies en fait l'un des principes de l'Organisation, lié à celui de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies[34] l'énonce dans les mêmes termes et y voit en outre l'un des éléments du principe de l'égalité souveraine.

De même, les organisations régionales ont toutes rappelé l'importance fondamentale qui s'attache au respect de l'intégrité territoriale, dont le principe est fréquemment rappelé dans leur charte constitutive elle-même. Ainsi, l'article 12 de la Charte de l'Organisation des États américains précise que «... Même avant d'être reconnu, l'État a le droit de défendre son intégrité et son indépendance...», et le «respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État...»

34. Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 24 octobre 1970.

constitue l'un des sept «principes» énoncés par la Charte de l'Unité africaine[35].

L'Acte final d'Helsinki adopté le 1er août 1975 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe insiste davantage encore et distingue le principe de l'inviolabilité des frontières de celui de l'intégrité territoriale des États :

III. Inviolabilité des frontières

Les États participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les États d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.

En conséquence, ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre État participant.

IV. Intégrité territoriale des États

Les États participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres États participants.

En conséquence, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout État participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force.

De même, les États participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale.

Ces engagements sont réitérés dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 21 novembre 1990.

2.17 De son côté, la jurisprudence consacre le principe et, à maintes reprises, la Cour mondiale a insisté sur «la permanence et la stabilité de la frontière terrestre»[36].

---

35. V. également le deuxième des dix principes adoptés par la Conférence afro-asiatique de Bandoung le 24 avril 1955.

36. C.I.J., arrêt du 24 février 1982, *Plateau continental Tunisie / Libye, Rec.* 1982, p. 66; v. aussi, par exs., C.P.J.I., avis consultatif du 6 déc. 1923, *Jaworzina, série B*, n° 8, p. 23; C.I.J., arrêt du 15 juin 1962, *Temple de Preah Vihear, Rec.* 1962, p. 34 ou arrêt du 19 déc. 1978, *Plateau continental de la mer Égée, Rec.* 1978, p. 36.

C'est que, comme l'a rappelé le Tribunal arbitral constitué dans l'affaire du Canal Beagle qui opposait l'Argentine au Chili, «[A] limit, a boundary accross which the jurisdictions of the respective bordering states may not pass, implies definitiveness and permanence»[37].

2.18 Le principe de la stabilité des frontières est tellement fermement ancré dans le droit international contemporain qu'il emporte des conséquences particulières jusque dans le domaine du droit des traités.

Ainsi, l'article 62, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, exclut qu'un changement fondamental de circonstances puisse

être invoqué pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer :

a) *s'il s'agit d'un traité établissant une frontière*[38].

De même, l'article 11 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités dispose qu'

une succession d'États ne porte pas atteinte en tant que telle :

a) à une frontière établie par un traité; ni

b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.

Dans les deux cas, le Canada a voté en faveur de ces dispositions lors de leur adoption[39].

2.19 L'application de ces principes, dont nul ne conteste qu'ils relèvent du droit international général, serait de grande portée en la présente espèce. Il en résulte en effet que, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, ses frontières seraient garanties contre toute remise en cause de la part du Canada aussi bien que de tout autre État.

---

37. Sentence du 22 avril 1977, *I.L.R.*, vol. 52, p. 131.

38. Sur la genèse de cette disposition v. not. les positions exprimées à la C.D.I. par Sir Humphrey WALDOCK, rapporteur spécial (*Ann. C.D.I.*, 1963, vol. 2, p. 35 et 1966, vol. 2, pp. 44-45) Manfred LACHS (*Ibid.* 1963, vol. 1, p. 140) ou Roberto AGO (*ibid.* p. 134 et 1966, vol. 1, pp. 75-97 et vol. 2, pp. 39-44).

39. V. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 2ème session, *Documents officiels*, 22ème session plénière, 13 mai 1969, p. 129 et *Rapport* de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, 1972, A/Conf. 80/15, annexe 11, p. 21 et A/Conf. 80/31.

Au demeurant, il ne faut pas se méprendre sur la portée exacte de ce principe. Il n'implique nullement qu'une fois acquises les frontières soient immuables : elles peuvent être modifiées; mais elles ne peuvent l'être que par voie d'accord entre les États intéressés. La fusion des «deux Allemagne» constitue un exemple récent et éclatant de ce phénomène : bien que les principes de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières fussent affirmés avec une force particulière dans l'Acte final d'Helsinki et dans les engagements subséquents de la C.S.C.E. (v. *supra* n° 2.16), nul n'a mis en doute la validité de la réunification allemande, souhaitée par le peuple allemand et décidée par les deux États. De même, «le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord», a constitué l'une des conditions de la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique par les douze pays de la Communauté européenne[40] et cette formule exclut toute modification des frontières par la force mais non leur révision éventuelle par voie d'accord.

Dès lors, si rien n'impose au futur Québec éventuellement indépendant d'accepter de possibles modifications du tracé de ses frontières, aucun principe de droit international ne l'interdit et il lui serait parfaitement loisible d'entamer avec le Canada des négociations en vue de réviser les frontières existantes ou de déterminer un régime spécial des zones frontalières.

b) L'incidence des règles de la succession d'États

2.20 Quelles que puissent être les circonstances dans lesquelles le Québec accèderait à la souveraineté, son indépendance donnerait, *ipso facto*, lieu à l'application des règles relatives à la succession d'États que l'article 2 de chacune des deux Conventions de Vienne relatives à la succession d'États définit comme

«la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire»[41].

2.21 Malgré l'appellation, admise par tous, de «succession d'États», c'est le principe de souveraineté qui doit commander le régime de la «succession», donc l'idée de **rupture**. L'État successeur n'est pas le continuateur de l'État prédécesseur : chacun d'entre eux a sa personnalité juridique internationale propre. L'État successeur exerce désormais la plénitude des

40. Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique adoptées par une Réunion ministérielle extraordinaire des douze le 16 décembre 1991.

41. Convention sur la succession d'États en matière de traités, 23 août 1978, article 2, paragraphe 1.b et Convention sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, article 2, paragraphe 1.a. Bien qu'aucune de ces Conventions ne soit entrée en vigueur, cette définition est communément admise (cf. l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie, précité n. (8), p. 265).

compétences sur le territoire en tant qu'État souverain et indépendant. Il n'est pas lié, dans l'exercice de ses compétences, par des décisions antérieures[42].

Il convient, en particulier, de se garder de toute analogie trompeuse avec les règles du droit privé (v. *supra* n° 1.18 et s.). Comme l'a écrit l'actuel Président de la Cour internationale de Justice, sir Robert Jennings,

What we are dealing here is not mere changes in the occupation of territory but changes in the right to territorial sovereignty. Therefore the persistent analogy with the beneficial enjoyment of land in private law, as important as it is in the shaping of international law, is also misleading unless this vital difference is kept constantly in mind[43].

Au demeurant, ne serait-ce que pour d'évidentes raisons pratiques, la rupture avec l'ordre juridique préexistant ne peut être absolue. Non seulement l'État nouveau peut assurer une certaine continuité mais, dans certains cas, il peut y être tenu. Comme l'a écrit le rapporteur spécial de la Commission du droit international des Nations Unies sur la succession d'États dans les matières autres que les traités, M. M. Bedjaoui,

la compétence de l'État successeur n'est évidemment pas discrétionnaire». Il importe que, dans son action, il ne se départisse à aucun moment des règles de conduite qui régissent tout État. Car, avant d'être un État successeur, il est un État, c'est-à-dire un sujet ayant à côté de ses droits, des obligations internationales dont la violation engagerait sa responsabilité internationale[44].

Une fois posé le principe de la rupture, corollaire nécessaire de la souveraineté, le véritable problème consiste donc à déterminer à quelles obligations le nouvel État reste néanmoins tenu. La question est extrêmement difficile et demeure controversée, les solutions proposées par les deux Conventions de Vienne de 1978 et de 1983, la seconde surtout, étant contestées par de nombreux États. Il n'est du reste pas nécessaire de passer en revue, aux fins de la présente étude, tous les problèmes pendants, il suffit d'évoquer brièvement ceux qui peuvent avoir une incidence en matière territoriale.

2.22 À l'idée de rupture, il est une première exception, indiscutée et ici fondamentale, qui concerne précisément les «régimes de frontière» et les «autres régimes territoriaux» sur lesquels portent les articles 11 (précité n° 2.18) et 12 de la Convention de 1978. Une succession d'États n'affecte pas ces régimes et le nouvel État est tenu de respecter les frontières et les obligations

42. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 478.

43. R.Y. JENNINGS, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester U.P., 1963, p. 14.

44. *Ann. C.D.I.* 1969, vol. II, p. 102.

se rapportant à son territoire établies par un traité. Une jurisprudence constante et ferme fait application de ce principe[45].

La conséquence qui en résulterait en cas d'accession du Québec à la souveraineté est que ni lui ni les États-Unis ne pourraient remettre en cause la délimitation de la frontière résultant des accords conclus entre le Canada (ou, en son nom, par la Grande-Bretagne) et les États-Unis, notamment les traités d'Ashburton-Webster de 1842 et le traité canado-américain de 1908 relatif à la démarcation de la frontière internationale.

En ce qui concerne les «périclaves», en particulier celle de Saint-Régis, c'est-à-dire les petits territoires appartenant au Québec mais ne pouvant être atteints qu'à partir des États-Unis ou inversement, le droit de passage actuel continuerait à être exigible[46], étant entendu que rien n'empêche les deux États concernés de rechercher une entente «en vue de procéder à des rajustements de la frontière internationale, notamment dans le but d'y faire disparaître les périclaves susceptibles de poser des problèmes de communication», comme l'avait recommandé la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec en 1971[47].

2.23 Les règles ci-dessus exposées ne s'appliquent que dans les rapports entre l'État successeur, en l'occurrence, le Québec dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, et les États tiers. Elles ne concernent pas les relations du nouvel État avec l'État prédécesseur, qui serait le Canada.

Pour les raisons qui seront exposées de manière plus détaillée ci-après dans la section C, nous avons la ferme conviction qu'au regard du droit international, l'État souverain du Québec devrait, en vertu des règles du droit international public, succéder à la province dans le cadre des limites qui sont actuellement les siennes. Mais cette conclusion ne résout pas tous les problèmes liés à l'intégrité territoriale du futur État. Trois questions doivent être distinguées à cet égard :

- celle de la récupération par le Québec éventuellement indépendant des terres et des biens immobiliers appartenant aux, ou relevant de la compétence des autorités fédérales;

---

45. V. par exs. : C.P.J.I., arrêt du 7 juin 1932, *Zones franches du pays de Gex et de Savoie, série A/B*, n° 46, pp. 144-145; C.I.J., arrêt du 18 juin 1962, *préc.* n. (36), pp. 6-16, 33 et 34; ou sentence arbitrale du 14 février 1985 rendue dans l'affaire de la *Délimitation maritime* entre la Guinée et la Guinée-Bissau, *R.G.D.I.P.* 1985, p. 503.

46. Cf. C.I.J., arrêt du 12 avril 1960, *Droit de passage en territoire indien*, *Rec.* 1960, p. 6.

47. *Rapport* des Commissaires, vol. 6, déc. 1971, p. 165, n° 14.

- celle du sort de certains territoires particuliers dont il a été prétendu que, pour diverses raisons, ils devraient être détachés du Québec dans l'hypothèse où celui-ci sortirait de la Fédération;

- inversement, la question se pose de savoir si, État souverain, le Québec pourrait être privé de toute juridiction sur les espaces marins adjacents à ses côtes ce que semble impliquer, *prima facia* le tracé actuel des limites provinciales.

i/ Les biens fédéraux

2.24 Les autorités fédérales canadiennes exercent une autorité particulière sur certains biens et certaines catégories spéciales de terres situés au Québec. D'une part, elles ont la pleine propriété d'immeubles, notamment et surtout, autour d'Ottawa, en particulier sur le territoire de la ville de Hull, sans pour autant qu'ait été constitué un «district fédéral», contrairement à la solution adoptée par plusieurs États fédéraux; à ces immeubles s'ajoutent certains parcs fédéraux dont l'État fédéral semble être propriétaire. D'autre part, celui-ci administre et contrôle certaines portions de territoire dont la plupart des ports et des aéroports, les canaux, les voies ferrées, la navigation, le parc de la Mauricie, les réserves indiennes, ainsi que des camps et bases militaires.

2.25 D'une façon générale, conformément au principe rappelé par l'article 15, paragraphe 1.a, de la Convention de Vienne du 8 avril 1983, «Les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successeur».

Il s'agit là d'une règle coutumière que la Convention se borne à codifier[48].

Il ne s'agit cependant là que d'une règle supplétive de volonté à laquelle il peut être dérogé par voie d'accord et, bien évidemment, rien n'empêche le Canada et le futur Québec éventuellement indépendant d'en décider autrement. Dans ce cas, le Canada demeurerait propriétaire de certains immeubles qui n'en feraient pas moins partie intégrante du territoire québécois.

2.26 Les immeubles appartenant à la Fédération mais sis au Québec et utilisés à des fins administratives ou gouvernementales exclusivement fédérales posent cependant un problème particulier. En effet, la règle énoncée ci-dessus (n° 2.25) est fondée «sur le critère de l'existence d'un lien entre les biens et le territoire»[49]. Or, en l'espèce, ce lien n'existe pas. Le droit paraît donc incertain sur ce point et il se pourrait que le Canada pourrait conserver la propriété de ces immeubles, étant entendu qu'il paraît difficile qu'il continue à les utiliser à des fins de

48. V. C.P.J.I., arrêt du 15 décembre 1933, *Université de Peter Pazmany, série A/B* n° 61, pp. 237-238.

49. Commentaire de la C.D.I. sur le projet d'article 14 (devenu l'article 15) de la Convention, *Ann. C.D.I.* 1981, vol. II. 2ème partie, p. 37.

service public sans l'accord du gouvernement québécois. Quoi qu'il en soit, propriété n'est pas souveraineté et quand bien même le gouvernement canadien continuerait à utiliser ces immeubles à leurs fins actuelles, ceux-ci feraient partie intégrante du territoire du Québec quels que soient les privilèges et immunités dont ils pourraient bénéficier[50].

2.27 Il en va *a fortiori* ainsi des portions de territoire sur lesquelles sans avoir de droit de propriété à proprement parler, les autorités fédérales ont une juridiction exclusive. Le principe même de souveraineté implique l'exclusivité et la plénitude des compétences du nouvel État sur l'ensemble de son territoire. L'accession à l'indépendance entraînerait, *ipso facto*, et sans qu'il soit besoin d'une convention spéciale, le transfert des compétences, notamment législatives, réservé au Parlement ou au Gouvernement fédéraux par la Constitution canadienne, aux autorités québécoises.

Ceci vaut notamment pour les réserves indiennes qui font, même dans la situation actuelle, partie intégrante du territoire du Québec (v. *supra* n° 2.11).

Il en irait de même pour les bases et les camps militaires, pour les mêmes raisons. On peut relever au surplus en ce qui les concerne que l'article 12 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 prévoit expressément, en son paragraphe 3, que l'État «successeur» ne succède pas «aux obligations conventionnelles de l'État prédécesseur prévoyant l'établissement de bases militaires étrangères sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États.»

Cette disposition fait donc exception au caractère «objectif» des «régimes territoriaux» et au principe selon lequel le nouvel État est tenu de respecter les obligations se rapportant à l'usage de son territoire (v. *supra* n° 2.18 et 2.22). Les considérations qui l'inspirent et qui tiennent au souci de préserver la liberté d'action du nouvel État dans le domaine particulièrement sensible de la défense nationale s'imposent avec au moins autant de force dans ses relations avec l'État prédécesseur, étant entendu qu'ici encore rien n'empêcherait le Québec et le Canada de s'entendre sur une solution différente.

50. On peut songer à cet égard à une analogie avec le statut des missions diplomatiques dont, contrairement à la thèse traditionnelle, personne ne soutient plus aujourd'hui qu'elles ont un caractère extraterritorial. Cf. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, tome IV, *Les relations internationales*, Sirey, Paris, 1980, pp. 174-176.

ii/ Les territoires du Nord québécois

2.28 Selon une thèse parfois avancée, les territoires du Nord, cédés par le Canada au Québec en 1898 et en 1912, devraient, au cas d'accession du second à l'indépendance, faire retour au premier :

Quebec gained legal title to the territory formally comprising a portion of Rupert's land only and solely because it was a Canadian province (...) Its administrative jurisdiction, therefore, is contingent upon its remaining a province of Canada. In other words, Quebec gained jurisdiction over these lands by virtue of its being part of Canada and on the assumption that the lands would remain Canadian territory (...). When Quebec leaves Canada it surrenders all territory it gained while it was part of Canada.[51]

Si l'on comprend bien, cela signifierait qu'en cas d'accession à l'indépendance, le Québec devrait «restituer» au Canada les territoires acquis après 1867, date à laquelle a été constituée la Fédération car ces cessions n'auraient été consenties qu'à la condition que le Québec demeure au sein de celle-ci.

2.29 Allant plus loin, certains auteurs vont jusqu'à affirmer que le Québec ne pourrait accéder à la souveraineté que dans le cadre des limites du Canada français antérieures à 1763[52].

Outre qu'il est probablement difficile de déterminer précisément aujourd'hui quelles étaient les limites du Canada français avant la conclusion du Traité de Paris et qu'un tel raisonnement justifierait des prétentions territoriales québécoises énormes sur le territoire des États-Unis[53], il faut relever que cette thèse est totalement incompatible avec la précédente : celle-ci est fondée sur l'idée qu'en se retirant de la Fédération le Québec ne pourrait emporter davantage que ce

51. D.J. BERCUSON and B. COOPER, *op. cit.*, n. (6), pp. 151-152. Dans le même sens : W.F. SHAW and L. ALBERT, *op. cit.* n. (5), *passim*; D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 23 et s., Grand Council of the Crees of Quebec, Submission to the Commission on Human Rights, *Status and rights of the James Bay Crees in the Context of Quebec's Secession from Canada*, Feb. 1992, p. 83; ou, mais de manière plus nuancée, Allen BUCHANAN, «La sécession du Québec et les droits territoriaux des autochtones», *le Réseau*, 3 mars 1992, p. 2-4.

52. V. par ex.: D.J. BERCUSON and B. COOPER, *ibid.*, pp. 149 ou 155, ou W. F. SHAW and L. ALBERT, *ibid.*, p. 803.

53. Ces prétentions seraient, à l'évidence, totalement incompatibles avec les principes de l'intégrité territoriale et de la stabilité des frontières, v. *supra* a).

Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas nécessaire de discuter plus avant cette thèse extrême : non seulement aucun argument juridique sérieux ne la conforte, mais encore, elle se heurte aux mêmes objections que celle relative aux «seuls» territoires du Nord québécois.

2.30 Celle-ci repose sur une confusion fondamentale entre les règles du droit public d'une part, du droit privé d'autre part. Or les secondes ne sont, en aucune manière, applicables en matière de souveraineté territoriale (v. *supra* n° 1.18 et s. ou 2.21).

À cet égard, nous faisons nôtre l'opinion exprimée par le Professeur Henri Brun devant la Commission,

Toute cette idée que le Québec puisse perdre une partie de son territoire parce qu'il ne respecterait pas certaines conditions découle en réalité de l'application de notions de droit civil destinées à régir des relations inter-individuelles de droit privé, à une situation qui de par sa nature relève exclusivement du droit constitutionnel. Les tenants de cette théorie s'expriment en l'occurrence comme s'il s'était agi, entre le fédéral et le Québec, de contrats de prêts ou de mandats ente personnes privées, c'est-à-dire comme s'il s'était agi de terres ou autres propriétés qu'une personne aurait alors mises à la disposition d'une autre personne afin que cette dernière en jouisse pendant un certain temps sous certaines conditions. Alors qu'en fait c'est d'un phénomène juridique d'une toute autre nature dont il s'agit.

Pour l'essentiel il ne s'agit pas ici de terres et de propriétés, mais bien de territoire et de souveraineté. Ce que le Québec a reçu en 1898 et 1912, c'est d'abord le pouvoir constitutionnel, pour sa Législature, de faire des lois pour ces territoires[55].

Les cessions de 1898 et de 1912 s'analysent en une nouvelle répartition, au sein de la Fédération des compétences territoriales respectives des autorités fédérales et de la province et, en aucune manière, comme une vente ou un contrat de bail.

2.31 Il s'est fréquemment produit, dans le contexte colonial, qu'une puissance administrante modifie les limites administratives entre ses diverses possessions; nul n'a cependant jamais prétendu que celles-ci devaient accéder à l'indépendance dans le cadre des limites antérieures. La date critique est celle de l'accession à la souveraineté : telle est la signification première du principe de l'*uti possidetis juris* (v. *infra* 2.45).

L'affaire du *Différend frontalier* qui a opposé le Burkina Faso au Mali devant la Cour internationale de Justice fournit une illustration frappante de ce principe. La Chambre de la Cour qui a tranché le différend a rappelé les très nombreuses mutations qui avaient affecté les

55. *Op. cit.*, n. (22), pp. 7-8.

territoires des parties avant leur indépendance respective[56]. Elle n'en a pas moins considéré que :

Par le fait de son accession à l'indépendance, le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur. Il s'agit là du fonctionnement normal des mécanismes de la succession d'États. Le droit international (...) est applicable au nouvel État (en tant qu'État) non pas avec effet rétroactif mais immédiatement et dès ce moment-là. Il lui est applicable ***en l'état****, c'est-à-dire à «l'instantané» du statut territorial existant à ce moment là*[57].

2.32 Certes, cet arrêt a été rendu dans un contexte différent de celui de la présente espèce. Néanmoins le raisonnement de la Cour n'est pas fondé sur des considérations contingentes, ce n'est pas le phénomène de la décolonisation en tant que tel qui est au centre de son raisonnement, mais celui, plus général, de l'accession à l'indépendance. Il est, dès lors, inutile d'invoquer le principe de l'*uti possidetis*, quelle que puisse être sa portée (v. *infra* n° 2.44 et s.) pour admettre que les considérations historiques ne présentent pas de pertinence pour la détermination des frontières du nouvel État. Quelles qu'aient été les circonstances et les raisons qui ont conduit à la fixation des limites territoriales existant au moment de l'accession à l'indépendance, celle-ci «arrête la montre sans lui faire remonter le temps»[57].

Ceci est du reste attesté par la pratique récente suivie dans le cadre de l'accession à la souveraineté en dehors de tout contexte colonial : tous les États nouveaux issus de la sécession d'avec un État préexistant ont conservé leurs limites administratives pré-existantes, qu'il s'agisse de Singapour, des Républiques yougoslaves ou des États issus du démembrement de l'Union soviétique; et, s'agissant de ces deux derniers cas, la communauté internationale a très fermement manifesté sa conviction qu'il y avait là une règle devant être respectée[58].

2.33 Il convient au surplus de remarquer que ni la loi du 13 juin 1898, ni celle du 1er avril 1912 ne font la moindre allusion à une clause résolutoire dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté. Il est vrai que les tenants de la thèse de la cession conditionnelle ne prétendent pas le contraire. Mais ils affirment que le maintien de la province dans la Fédération constituait une «implied condition of transfer»[59].

À vrai dire, cela peut être dit de toute modification des limites administratives des circonscriptions territoriales dans n'importe quel État. Leur réajustement est toujours fait dans

56. Arrêt du 22 déc. 1986, *Rec.* 1986, p. 569.

57. *Ibid.*, p. 568 - souligné dans le texte.

58. Pour plus de détails, v. *infra* n° 2.47.

59. D.L. VARTY, *op. cit.*, n. (6), p. 29.

la perspective de leur maintien au sein de la communauté nationale, qu'il s'agisse d'États fédérés, de départements, de régions ou, *mutatis mutandis* de territoires coloniaux. Mais ceci n'a jamais empêché que seul soit pris en considération «l'instantané territorial» au moment de l'accession à l'indépendance (v. *supra* n° 2.31 et 2.32).

Du reste si cette «condition implicite» devait être prise en considération, elle devrait l'être «dans les deux sens», et si l'indépendance annihilait les accroissements de territoire décidés dans le cadre de l'État prédécesseur au profit de l'entité successeure, elle conduirait également à lui restituer les territoires dont celle-ci aurait été amputée. Et il ne s'agit pas là d'une pure hypothèse d'école puisque «en 1898, l'extension importante réalisée par le Québec au nord-ouest se trouva mitigée par une amputation non négligeable au nord-est»[60]. Si la «condition implicite» devait avoir un effet, il est clair qu'elle entraînerait la restitution au Québec de ce territoire perdu.

Tel, à vrai dire, ne saurait être le droit : l'histoire ici n'a pas de place. Et cette indifférence du droit positif à l'histoire s'explique : faute de s'en tenir à l'«instantané territorial», c'est tout le passé qu'il faudrait remonter et il n'est d'État dont les frontières ne se trouveraient menacées.

2.34 Le même raisonnement vaut en ce qui concerne l'effet et la portée des Conventions de la Baie-James et du Nord-est québécois dont on a cru pouvoir écrire que «l'existence de l'obligation fédérale [de protection] et le cadre institutionnel pour l'exécuter sont (...) une condition» de leur validité»[61].

Ce n'est pas exact.
Ces deux Conventions ont opéré le transfert au Québec des droits traditionnels des peuples autochtones en échange de droits nouveaux (v. *supra* n° 2.13) et sont à l'origine d'un nouveau partage de compétences entre les autorités fédérales et provinciales; l'accession du Québec à la souveraineté aurait pour effet de concentrer entre les mains du Gouvernement québécois l'ensemble de ces compétences exactement comme cela se produirait pour toutes les compétences aujourd'hui partagées entre les instances fédérales et provinciales. Telle est la portée fondamentale de l'accession à l'indépendance et les Cris, les Inuit ou les Naskapis ne seraient pas davantage fondés à s'y opposer que n'importe quel propriétaire d'un bien quelconque qui, du fait de l'indépendance, perdrait, par exemple, la possibilité de saisir les juridictions fédérales dans tous les cas où cela est aujourd'hui possible.

60. H. BRUN, *op. cit.* n. (2), pp. 19-20.

61. A. BUCHANAN, *op. cit.* n. (51), p. 3.

iii/ Le problème des frontières maritimes

2.35 Il ne nous paraît pas entrer dans notre mandat de traiter de manière détaillée du problème des frontières maritimes qui a du reste fait l'objet par ailleurs d'une présentation exhaustive à la Commission[62].

Il nous semble cependant nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que les règles de succession d'États applicables aux frontières terrestres du Québec ne sont pas forcément transposables en matière de délimitation maritime. On doit en effet considérer qu'«[I]n theory, all coastal states have the inherent right to territorial seas, contiguous zones and continental shelves»[63] ainsi qu'à une zone économique exclusive. Conformément à l'adage traditionnel, souvent repris[64], «la terre domine la mer». «C'est donc la souveraineté que l'État exerce sur son territoire terrestre qui conditionne le titre que cet État détient sur les espaces maritimes»[65].

2.36 Il n'est donc nullement évident que, quand bien même les eaux immédiatement adjacentes aux côtes du Québec seraient aujourd'hui considérées comme des eaux intérieures canadiennes, les principes applicables à la succession d'États tiendraient en échec les règles universellement acceptées en matière d'attribution des espaces marins. Il nous semble au contraire que, comme tout État, le Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté pourrait revendiquer l'application de ces règles et faire valoir son «droit inhérent» à la souveraineté territoriale ou à des droits souverains sur les mers adjacentes à ses côtes, étant entendu :

- que si la baie et le détroit d'Hudson, voire le golfe du Saint-Laurent, étaient considérées comme des baies historiques, assimilées à des eaux intérieures, la question se poserait de savoir si ces espaces devraient être partagés entre les États riverains ou s'il conviendrait de les considérer comme des baies historiques relevant conjointement de ceux-ci, à la manière du régime juridique probablement applicable au golfe de Fonseca;

- et que les droits de passage ou de pêche acquis par les États tiers devraient en tout état de cause être respectés[66].

---

62. V. La présentation écrite du Professeur Jonathan I. CHARNEY, *The Maritime Boundaries of Québec*, 9 March 1992, 100p.

63. *Ibid.*, p. 7.

64. Cf. C.I.J., arrêt du 20 février 1969, *Plateau continental de la mer du nord*, *Rec.* 1969, p. 51; ou arrêt du 24 février 1982, *Plateau continental Tunisie/Libye*, *Rec.* 1982, p. 61.

65. Laurent LUCCHINI et Michel VOELKEL, *Droit de la mer*, t. I, Pédone, Paris, 1990, p. 133.

66. Cf. la règle énoncée par l'article 12 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités.

2.37 Il apparaît donc qu'aucune circonstance particulière n'est de nature à tenir en échec le principe bien établi du droit international selon lequel, une fois l'indépendance du Québec acquise, le nouvel État aurait droit à voir l'intégrité de son territoire respectée dans le cadre de ses limites actuelles. Les immeubles et portions de territoire actuellement possédés ou administrés par les autorités fédérales canadiennes seraient inclus dans ces limites et feraient partie de ce territoire au même titre que les terres qui ont été cédées au Québec en 1898 et 1912 et sans que celui-ci puisse revendiquer les territoires dont il aurait éventuellement été amputé dans le passé.

Ces conclusions ne s'appliquent pas aux espaces marins adjacents à ses côtes sur lesquels, nonobstant la situation actuelle, un Québec indépendant pourrait revendiquer des «droits inhérents» auxquels les règles relatives à la succession d'États ne paraissent pas susceptibles de faire obstacle.

C. Au moment de l'indépendance

2.38 Selon certaines affirmations, il ne suffirait pas de s'interroger sur le droit applicable avant l'indépendance, ou après, il faudrait également soulever la question de la «période de transition». Ainsi, lors de la séance de la Commission du 11 février 1992, M. Cameron, député de Jacques-Cartier, a fait remarquer que les experts unanimes

have argued that Québec's territorial integrity cannot be compromised as long as Québec is a province of Canada, nor would it be compromised once it is safely out and away, and is seen as a sovereign state. It could, at that point, firmly declare that its boundaries were what they were. The trouble is that leaves out the whole point that is of interest to everyone (...) which is what we do in between.[67]

Il est certain qu'en fait et à toutes fins pratiques, le Québec dût-il accéder à la souveraineté, il y aura, avant et après l'accession à l'indépendance, une période de transition, nécessaire pour déterminer les modalités concrètes de celle-ci et régler les multiples problèmes qui se poseront et que les principes, somme toute assez vagues et incomplets, du droit de la succession d'États ne suffisent pas à régler, des négociations devant y suppléer. Dans cette perspective, on peut parler d'une «période de transition» à propos de cette phase des négociations ou de la période de tensions qui pourraient les précéder ou les accompagner si l'une des «parties» intéressées (le Canada, les peuples autochtones, les minorités linguistiques, voire même les investisseurs étrangers) entend faire pression sur le Québec pour obtenir une concession.

Mais, au point de vue juridique, ce n'est pas ainsi que l'on peut poser le problème : l'accession à l'indépendance ne correspond pas à une «période», elle est un fait instantané. Il peut être

67. *Journal des débats*, mardi 11 février 1992, p. 828. V. aussi une remarque dans le même sens de M. G. ROBERTSON, *ibid.*, 22 janvier 1992, p. 488.

difficile de déterminer à quel moment exact ce fait se produit, mais il n'est pas douteux que ce moment existe. Avant qu'il survienne le Québec demeurera une province canadienne dont les relations avec le reste du Canada sont régies par le droit constitutionnel; après, il s'agira de rapports entre États souverains, soumis à l'application du droit international. La souveraineté est le critère même de l'État et, comme l'avait souligné le Professeur Jacques-Yvan Morin devant la Commission Bélanger-Campeau, «on l'a ou on ne l'a pas»[68]; mais il n'y a pas de situation intermédiaire possible, donc pas non plus de période transitoire.

Dès lors, il n'y a pas de place pour la mise en oeuvre de règles autres que celles décrites ci-dessus et applicables avant (A) ou après (B) l'indépendance. En outre et de toutes manières, l'affermissement récent du principe de l'*uti possidetis juris* ne laisse pas de doute sur son applicabilité à des situations du type de celle faisant l'objet de la présente étude.

a) Le fait de la sécession et l'absence de vacuum juris

2.39 Selon le Professeur Jacques Brossard,

[p]our modifier les frontières du Québec avant son accession à la souveraineté, il faudrait [...] obtenir le consentement de l'État provincial conformément à la constitution actuelle du Canada; et toute tentative de modifier ces frontières par la suite sans le consentement de l'État québécois violerait le droit international[69].

Les raisonnements articulés *supra sub litt.* A et B confirment le bien-fondé de cette façon de voir : avant l'indépendance les limites actuelles du Québec sont garanties par la Constitution (essentiellement par l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 3 de celle de 1871); après celle-ci, ses frontières le seront par les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières. Entre ces deux situations, il n'y a pas place pour un quelconque *vacuum juris* et l'on voit mal à quel moment cette protection cesserait : si le Canada profitait de la période précédant l'accession du Québec à la souveraineté pour modifier les limites existantes il se mettrait en contravention avec sa propre Constitution; s'il entendait réviser unilatéralement le tracé des frontières après l'indépendance, il se heurterait aux interdictions établies en droit international (intégrité territoriale, non-ingérence, non-recours à la force).

2.40 Comme cela sera établi ci-après (v. n° 3.09), il est fort douteux qu'en la présente occurrence l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté puisse trouver son fondement dans le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Mais ceci n'importe guère aux fins de la question étudiée : l'existence de l'État n'est pas un problème de droit, mais de fait.

---

68. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Journal des débats*, 13 déc. 1990, p. 1438.

69. *Op. cit.*, n. (5), p. 485; souligné dans le texte.

«L'État est un phénomène extra-juridique dont le juriste se borne à constater l'existence»[70]. Ce principe a récemment trouvé une illustration remarquable dans l'avis n° 1 rendu le 29 novembre 1991 par la Commission européenne d'arbitrage sur la Yougoslavie qui a considéré que

l'existence ou la disparition de l'État est une question de fait

qui doit être appréciée

en fonction des principes du droit international public qui permettent de définir à quelles conditions une entité constitue un État;

pour cela il convient de déterminer si la collectivité en cause

se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé

et si elle *se caractérise par la souveraineté*[71].

«What is clear is that the essence of the framework revolves around territorial effectiveness»[72]. «La sécession est un fait politique et le droit international se contente d'en tirer les conséquences lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'autorités étatiques effectives et stables» contrôlant le territoire et la population qui y est établie[73].

---

70. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 456. V. aussi Rosalyn HIGGINS, *The development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford U.P., 1963, pp. 11 et s. ou Malcolm N. SHAW, *International Law*, Grotius Publ., Cambridge, 3rd ed., 1991, pp. 138 et s.

71. *R.G.D.I.P.* 1992, p. 264.

72. M. N. SHAW, *op. cit.*, n. (70), p. 138.

73. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 467. On doit cependant relever que des précédents récents - Yougoslavie - donnent à penser que le Canada pourrait être tenu de s'assurer que le Québec respectera les droits fondamentaux de la personne humaine avant d'accepter la sécession et, en particulier, que le nouvel État respectera les Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'Homme auxquels le Canada est partie. Ceci n'aurait, au demeurant, pas d'incidence territoriale, mais l'engagement du Québec de respecter les droits de l'Homme, les droits des minorités et les engagements actuels du Canada en matière de non-prolifération constituerait certainement un facteur fondamental pour sa reconnaissance par des États tiers.

2.41 Appliquées au cas du Québec, ces considérations signifient que

[l]a sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions[74].

La réalisation de cette condition unique ne poserait pas de problème particulier si le Canada acceptait expressément l'accession du Québec à la souveraineté ou se résignait au fait de la sécession. Toutefois, en apparence, il pourrait en aller autrement dans l'hypothèse où, revenant sur les déclarations récentes de certains hauts responsables[75] - dont la portée juridique n'est claire au regard ni du droit constitutionnel ni du droit international - les autorités fédérales décideraient de s'opposer par la force à une tentative de sécession.

On a écrit que, dans ce cas,

[s]i la sécession donnait lieu à des hostilités et si le gouvernement fédéral obtenait par la force le contrôle d'une partie du territoire québécois, le gouvernement sécessionniste réussissant quant à lui à conserver le contrôle de la partie restante, le territoire devrait être partagé à la fin des hostilités entre l'ancien État englobant et le nouvel État né de la sécession[76].

Ceci paraît fort discutable : une telle issue est incompatible avec les principes en vigueur tant du droit constitutionnel que du droit international; au regard de l'un comme de l'autre, c'est le territoire - provincial ou étatique - dans son intégralité et son intégrité qui doit être pris en considération[77], sauf, bien sûr, en cas d'accord contraire entre eux. C'est donc l'effectivité globale du pouvoir étatique sur l'ensemble du territoire québécois qui importe : certes, celle-ci est susceptible de degrés et, dans des cas-limites, son appréciation peut être subjective; dans ce cas, la reconnaissance (ou le refus de reconnaissance) par les États tiers revêtirait une grande

74. J. WOEHRLING, *op. cit.*, n. (20), p. 101.

75. V. par exs., les déclarations du Ministre des Affaires constitutionnelles (*Vancouver Sun*, 28 nov. 1991), du Premier Ministre (*La Presse*, 2 déc. 1991) ou du Chef d'état-major de la Défense (*La Presse*, 7 déc. 1991).

76. J. WOEHRLING, *op. cit.*, n. (20), p. 102.

77. V. en ce sens les avis n° 2 et 3 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie en date du 11 janvier 1992, *R.G.D.I.P.* 1992, pp. 266-269 et *infra* n° 3.20.

importance quand bien même il est très généralement admis «que la reconnaissance par les autres États a des effets purement déclaratifs»[78].

Il convient de relever en outre que, dans l'appréciation de cette effectivité, il faudrait tenir compte de tous les facteurs pertinents et, en particulier, de la forme fédérale de l'organisation des pouvoirs au Canada d'une part, et du caractère peu peuplé et inhospitalier de certaines parties du Québec.

2.42 En ce qui concerne le premier point, ceci ressort implicitement de l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie qui, pour déterminer si la République socialiste fédérative de Yougoslavie avait toujours une existence juridique, a relevé

que dans le cas d'un État de type fédéral, qui réunit des collectivités dotées d'une certaine autonomie, et qui sont, en outre, associées à l'exercice du pouvoir politique dans le cadre d'institutions communes à la Fédération, l'existence de l'État implique que les organes fédéraux représentent les composantes de la Fédération et disposent d'un pouvoir effectif[79].

La non-participation du Québec aux institutions fédérales constituerait donc un indice de sa sécession.

À l'inverse, par comparaison avec l'État unitaire, l'État fédéral est caractérisé par une très large décentralisation et celle-ci est en effet très poussée au Canada. On ne pourrait admettre que le Québec a accédé à l'indépendance qu'en cas d'exclusion du contrôle des autorités canadiennes sur le territoire québécois; un simple renforcement des compétences provinciales n'aurait pas cet effet.

2.43 Par ailleurs, le degré d'effectivité de l'exercice des compétences étatiques ne peut être fixé dans l'abstrait; la consistance du territoire, sa situation géographique, son accessibilité, son climat, la densité de sa population sont autant de facteurs dont le réalisme oblige à tenir compte. C'est ce que fait une jurisprudence constante approuvée par une doctrine unanime[80].

---

78. Avis n° 1 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie, préc. n. (8), p. 264. V. aussi la résolution de Bruxelles de l'I.D.I. (1936) ou l'article 12 de la Charte de l'O.E.A.

79. *Ibid.*.

80. V. par exs. Roberto AGO, *Il requisito d'effettività dell' occupasione in diritto internationale*, Fratelli Palombi, Roma, 1934, pp. 108-110; Sir Hersch LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*, Stevens, London, 1958, pp. 240-242; Charles de VISSEHER, *Les effectivités en droit international public*, Pédone, Paris, 1967, pp. 104-107.

Dans la célèbre sentence relative à *l'Ile de Palmas*, l'arbitre suisse Max HUBER a rappelé que

Les manifestations de la souveraineté territoriale revêtent (...) des formes différentes suivant les conditions de temps et de lieu. Quoique continue en principe, la souveraineté ne peut être exercée en fait à tout moment sur tout point du territoire. L'intermittence et la discontinuité compatibles avec le maintien du droit diffèrent nécessairement suivant qu'il s'agit de régions habitées ou inhabitées...[81].

De même, dans l'affaire du *Groenland oriental* la Cour permanente de Justice internationale a conclu que

Si l'on garde présentes à l'esprit l'absence de toute prétention à la souveraineté de la part d'une autre Puissance et la nature arctique et inaccessible des régions non colonisées du pays, le roi de Danemark et de Norvège (...) manifesta son autorité dans une mesure qui suffit à conférer à son pays un titre valable de souveraineté, et que ses droits sur le Groenland n'ont pas été limités à la région colonisée[82].

Ces éléments devraient également jouer un rôle dans l'appréciation, le temps éventuellement venu, de l'effectivité du pouvoir étatique québécois (ou canadien) sur le territoire du Québec, notamment dans sa partie septentrionale qui, elle aussi, est une zone arctique, souvent difficilement accessible, et peu peuplée.

Ce n'est qu'à la lumière de l'ensemble de ces facteurs, appliqués à l'intégralité du territoire québécois, qu'il sera possible de déterminer l'existence effective du nouvel État. En l'absence d'accord entre le Canada et le Québec, la réussite du processus conduisant à la souveraineté «reposerait sur la capacité des institutions politiques québécoises d'instaurer et de maintenir, à titre exclusif, l'autorité publique sur le territoire du Québec»[83]. Mais si cette effectivité est avérée, l'indépendance s'étendrait à l'ensemble de ce territoire.

b) L'affermissement récent du principe uti possidetis

2.44 Un autre argument vient renforcer cette conclusion. Toutefois, bien qu'il ait tenu un très grand rôle dans le débat portant sur l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, il ne nous parait présenter qu'un caractère subsidiaire : il conforte l'argumentation fondée sur la combinaison des règles du droit constitutionnel et des autres principes du droit international applicables, mais celle-ci se suffit à elle-même, sans qu'il soit besoin de faire appel à cet autre

81. Sentence du 4 avril 1928, traduction de Charles ROUSSEAU, *R.G.D.I.P.* 1935, p. 165.

82. Arrêt du 5 avril 1933, *série A/B*, n° 53, pp. 50-51; v. aussi la sentence arbitrale du Roi d'Italie du 28 janvier 1931 dans l'affaire de l'*Ile de Clipperton*, *R.S.A.* II, pp. 1010-1111.

83. *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, mars 1991, p. 60.

principe du droit des gens que constitue la règle «*uti possidetis, ita possideatis*» («comme tu as possédé, tu continueras à posséder»).

2.45 *Il est généralement admis en droit international que les frontières établies par l'État cédant - l'ancienne métropole en cas de décolonisation - obligent l'État successeur. Le territoire est dévolu à l'État nouveau sur la base des frontières préexistantes, indépendamment de la procédure qui a été suivie pour établir ces frontières, que ce soit un traité international, une loi interne, un acte unilatéral*[84].

Telle est la définition et la portée du principe.

Né de la pratique des anciennes colonies espagnoles en Amérique latine, d'où son intitulé traditionnel : *uti possidetis* de 1810[85], le principe a été étendu à l'Afrique et affirmé non pas dans la Charte de l'Unité africaine mais dans la célèbre Déclaration du Caire adoptée en juillet 1964 par la première Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'O.U.A. À cette occasion, il a du reste acquis un sens plus large que celui qu'il avait dans le contexte latino-américain puisque, comme l'a relevé le Tribunal arbitral appelé à déterminer la *frontière maritime* Guinée-Bissau/Sénégal, le principe

concerne aussi bien les limites entre des pays nés d'un même empire colonial que celles qui à l'époque coloniale avaient déjà un caractère international du fait qu'elles séparaient des colonies appartenant à des empires coloniaux différents[86].

2.46 Bien qu'il eût été appliqué en des circonstances très diverses[87] et bénéficiât d'une certaine consécration jurisprudentielle[88], la doctrine a longtemps hésité à voir dans l'*uti possidetis* un

84. Mario BETTATI, «Souveraineté et succession d'États» *in* R.J. DUPUY et as., *La souveraineté au XX^e siècle*, coll. U, Armand Colin, Paris, 1971, p. 66.

85. NGUYEN QUOC Dinh et as. *op. cit.* n. (11), p. 431.

86. Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, *R.G.D.I.P.* 1990, p. 251; v. l'opinion dissidente de M. BEDJAOUI, *I.L.R.* vol. 83, p. 158.

87. Le Professeur J. de PINHO CAMPINOS relevait en 1979 que le principe «semble avoir été appliqué, outre le cas des Républiques sud-américaines, lors de l'accession à l'indépendance des États-Unis d'Amérique, de la Belgique, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Finlande, de l'État libre d'Irlande, des États baltes, du Panama, du Pakistan, de l'Angola, entre autres», «L'actualité de l'uti possidetis», *in* S.F.D.I., Colloque de Poitiers, *La frontière*, Pédone, Paris, 1980, p. 105.

88. Cf. C.P.J.I., arrêt préc. n. (45), p. 96 ou C.I.J., arrêt du 15 juin 1962, préc. n. (36), p. 6.

principe d'application universelle qui s'imposerait en dehors du cadre de la décolonisation[89]. Le doute n'est cependant plus permis aujourd'hui.

Dans son arrêt du 22 décembre 1986, la Chambre de la C.I.J. qui a tranché le *Différend frontalier* entre le Burkina Faso et le Mali a relevé que, bien qu'il fût apparu en Amérique hispanique, ce principe

ne revêt pas pour autant le caractère d'une règle particulière inhérente à un système déterminé de droit international. Il constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste (...)

Il faut voir, dans le respect pour les nouveaux États africains des limites administratives et des frontières établies par les puissances coloniales, non pas une simple pratique qui aurait contribué à la formation graduelle d'un principe de droit international coutumier dont la valeur serait limitée au continent africain comme elle l'aurait été auparavant à l'Amérique hispanique, mais bien l'application en Afrique d'une règle de portée générale[90].

Encore les nombreuses allusions faites par la Cour au problème spécifique de la décolonisation et l'objet même du litige pouvaient-ils laisser un doute sur l'applicabilité du principe en dehors du contexte colonial. Il n'en va pas de même s'agissant de l'avis n° 3 rendu par la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie le 11 janvier 1992. Se fondant «sur les principes et règles du droit international public», la Commission s'y déclare d'avis que si la dissolution de la Yougoslavie

aboutit à la création d'un ou plusieurs États indépendants, les problèmes de frontières (...) devront être résolus conformément aux critères suivants :

Premièrement. - Les frontières extérieures devront être respectées dans tous les cas, conformément au principe rappelé dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies) et par l'Acte final d'Helsinki, et dont s'inspire l'article 11 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités.

Deuxièmement. - Les démarcations entre la Croatie et la Serbie ou entre celle-ci et la Bosnie-Herzégovine, ou, éventuellement entre d'autres États indépendants limitrophes entre eux, ne pourront être modifiées que par accord libre et mutuel.

89. V. not. : J. de PINHO CAMPINOS, *op. cit.*, n. (87), pp. 104-105 ou NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.*, n. (11), p. 433.

90. Arrêt préc., n. (18), p. 565.

Troisièmement. - À défaut d'un accord contraire, les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international. Telle est la conclusion à laquelle conduit le principe de respect du statu quo territorial et particulièrement celui de l'uti possidetis juris qui, bien qu'initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique et en Afrique, constitue aujourd'hui un principe présentant un caractère général comme l'a déclaré la Cour internationale de Justice (affaire du Différend frontalier, Burkina Faso - République du Mali, arrêt du 22 décembre 1986, Recueil 1986, paragraphe 20, p. 565)(...)

Quatrièmement. - Aucune modification des frontières et des limites existantes établie par la force ne peut produire d'effets juridiques, conformément à un principe bien établi du droit international proclamé notamment par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale), et par l'Acte final d'Helsinki et rappelé par la Conférence de La Haye le 7 septembre 1991 et dans le projet de Convention de la Conférence pour la paix en Yougoslavie en date du 4 novembre 1991.[91]

2.47 Il ne s'agit pas là d'une construction prétorienne.
L'affirmation de l'applicabilité du principe de l'*uti possidetis* dans tous les cas d'accession à l'indépendance, en dehors même du cadre de la décolonisation correspond à une pratique que l'actualité récente a rendue relativement abondante : qu'il s'agisse des États de la Communauté des États indépendants ou de ceux issus du démembrement de la Yougoslavie, tous ont accédé à l'indépendance dans le cadre des limites administratives qui étaient les leur antérieurement et qui ont été reconnues par les États tiers comme leurs nouvelles frontières.

Davantage même : les réactions de la communauté internationale témoignent de la conviction généralisée selon laquelle en cas de sécession ou de dissolution d'États, les limites administratives préexistantes doivent être maintenues et constituer les frontières des nouveaux États et ne peuvent être modifiées par la menace ou l'emploi de la force, que ce soit par l'entité qui fait sécession ou par l'État dont elle se détache. Ainsi, dans le cadre de la crise yousgoslave :

- dès la première Déclaration sur la Yougoslavie, le 27 août 1991, la Communauté européenne et ses États membres ont rappelé «leur détermination à ne jamais reconnaître des changements de frontières[92] qui n'auraient pas été agréés par des moyens pacifiques et par voie d'accords»[93];

91. *R.G.D.I.P.* 1992, pp. 268-269.

92. Le mot «frontières» visait les limites entre les différentes Républiques yougoslaves.

93. V. aussi la Déclaration d'ouverture de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie du 7 septembre 1991.

- le 3 septembre 1991, la C.S.C.E. a déclaré qu'«aucun gain ou changement territorial réalisé par la force à l'intérieur de la Yougoslavie n'est acceptable» et le Conseil de sécurité des Nations Unies a pris note de cette déclaration par sa résolution 713 (1991) du 25 septembre; le Comité des hauts fonctionnaires de la C.S.C.E. a réitéré cette position le 29 novembre;

- le 16 décembre 1991, les Douze, dans une nouvelle Déclaration sur la Yougoslavie, ont subordonné leur reconnaissance éventuelle des Républiques en tant qu'États indépendants à l'acceptation par elles des engagements contenus dans les Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique adoptées le même jour; parmi ces conditions figurent «le respect de l'inviolabilité des limites territoriales qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord» (v. *supra*, n° 2.19),

- les États-Unis et le Canada ont exprimé les mêmes préoccupations; ainsi, Mme McDougall, Secrétaire d'État canadien des Affaires extérieures a déclaré, le 7 octobre 1991 que «No territorial gains or border changes within Yugoslavia brought about by force are acceptable»[94].

Les mêmes positions ont été prises à l'occasion de la dissolution de l'Union soviétique.

2.48 Il n'est dès lors pas déraisonnable de considérer qu'une «pratique générale acceptée comme étant le droit» - ce qui constitue la définition même de la coutume internationale[95] - s'est cristallisée. Sans doute n'est-elle fondée que sur des précédents relativement rares et, pour l'essentiel, concentrés sur une brève période de temps; mais «le fait qu'il ne se soit écoulé qu'un bref laps de temps ne constitue pas, en soi, un empêchement à la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier»[96],

et l'on ne saurait exiger l'existence d'une pratique très abondante dans un domaine aussi exceptionnel que celui de la création d'États nouveaux. Au surplus cette règle coutumière doit être rattachée à une chaîne de précédents beaucoup plus nombreux dans le cadre de la décolonisation et le principe qui l'inspire est «logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste» (v. *supra* n° 2.46).

---

94. Communiqué du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 7 octobre 1991. V. aussi la Déclaration de Mme McDOUGALL du 18 novembre 1991 et le communiqué de la Maison Blanche du 7 avril 1992 :«The United States accepts the pre-crisis republic borders as the legitimate international borders of Bosnia-Hercegovina, Croatia, and Slovenia» (Statement by the President : «U.S. Recognition of Former Yugoslav Republics»).

95. Article 38, paragraphe 1b) du Statut de la C.I.J.

96. C.I.J., arrêt du 20 février 1969, *Plateau continental de la mer du Nord*, *Rec.* 1969, p. 43.

2.49 Cette règle se présente sous deux aspects.

D'une part, lorsqu'un nouvel État accède à la souveraineté, ce phénomène doit se produire dans le cadre des limites administratives qui étaient les siennes avant l'indépendance. Il se pourrait qu'une telle règle soit difficile à mettre en oeuvre en cas d'éclatement d'un État unitaire, voire même qu'elle ne soit pas applicable dans cette hypothèse car les circonscriptions territoriales y sont moins clairement individualisées que dans le cadre d'une fédération. Cette individualisation des États fédérés est d'ailleurs sans doute à la fois la cause et la conséquence de leur plus grande propension à l'indépendance. Quoiqu'il en soit, le Canada étant un État fédéral et le Québec une entité fédérée, la règle trouverait sans aucun doute à s'appliquer s'il devenait indépendant : son territoire devrait être identique à celui de la province.

D'autre part, et, en cela, la règle est plus nouvelle et, sans doute, moins bien établie, l'usage de la force dans le cadre d'une tentative de sécession en vue de modifier les limites territoriales existantes, que ce soit par l'entité sécessionniste (un État fédéré par exemple) ou par l'État préexistant, semble devoir être condamné par la société internationale. C'est, en tout cas, ce que l'on peut déduire de la réaction du Conseil de sécurité des Nations Unies face aux événements de Yougoslavie et, en particulier, de la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, dans laquelle il a constaté que la prolongation des combats, pourtant purement internes, constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales justifiant le recours aux dispositions du chapitre VII de la Charte et l'imposition de sanctions économiques. Le droit international vient ainsi renforcer le droit constitutionnel canadien qui exclut le recours à la contrainte pour modifier les limites des provinces.

2.50 «Sous son aspect essentiel», le principe de l'*uti possidetis juris* «vise avant tout à assurer le respect des limites territoriales au moment de l'accession à l'indépendance»[97].

Ce faisant, il ne fait que confirmer les conclusions auxquelles conduit l'examen des règles du droit international général et des principes du droit constitutionnel : le Québec ne peut être obligé à renoncer contre son gré à une portion quelconque du territoire qui est actuellement le sien; avant l'indépendance une telle amputation autoritaire est exclue par la Constitution du Canada; après l'accession à la souveraineté, elle le serait par les exigences fondamentales de la stabilité des frontières internationales que traduit le principe du respect de l'intégrité territoriale des États. Entre ces deux situations, il n'y a pas de solution de continuité, pas d'interstice du droit, pas de moment où une mutation territoriale pourrait, licitement, être imposée au Québec sans son consentement.

97. C.I.J., arrêt du 22 déc. 1986, préc. n. (56), p. 566.

III. Droits des peuples et des groupes minoritaires

3.01 La polémique qui s'est développée au sujet de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté a largement tourné autour du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui, paradoxalement, est invoqué aussi bien par les partisans que par les adversaires de l'indépendance. Les premiers y voient le fondement du droit du peuple québécois (ou des Canadiens français - la distinction demeurant souvent indécise ou embarrassée[98]) à la souveraineté, tandis que les seconds considèrent comme un obstacle, selon les cas, à l'indépendance elle-même ou à l'intégrité territoriale du Québec en cas d'accession à la souveraineté.

Quoiqu'elles ne soient pas toujours d'une extrême clarté, les thèses suivantes ont été avancées au cours du débat :

i) en vertu du droit à l'autodétermination, le peuple québécois a le droit de revendiquer et d'obtenir son indépendance tandis que les groupes minoritaires à l'intérieur du Québec, anglophones, populations autochtones, qui ne sont pas des peuples au sens du droit international ne peuvent exprimer de telles prétentions;

ii) les mêmes causes devant produire les mêmes effets, le droit à la sécession dont bénéficient les Canadiens (ou les Québécois) français, appartient également aux peuples que sont les Canadiens (ou Québécois) anglophones et les Premières Nations;

iii) au regard du droit international, ni les Québécois, ni les groupes minoritaires du Québec ou du Canada ne constituent des peuples ayant vocation à disposer d'eux-mêmes ou, alternativement, si ce sont des peuples, ils ont épuisé ce droit du fait de leur libre participation aux institutions démocratiques canadiennes et ne peuvent dorénavant plus en revendiquer l'exercice;

iv) si les Québécois ne peuvent prétendre à la qualité de peuples au regard du droit international, il n'en va pas de même des autochtones qui, se trouvant dans une situation coloniale, sont, pour leur part, en droit d'exiger le bénéfice du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, y compris, le cas échéant, sa conséquence ultime, l'accession à l'indépendance.

3.02 Étant donné le rôle qu'a joué et que continue de jouer ce principe dans le débat actuel et les interprétations divergentes et inconciliables dont il est l'objet, on ne peut esquiver une discussion sur sa portée et ses relations avec l'autre principe fondamental du droit international qu'est l'intégrité territoriale des États et des «pays».

98. Cf. Jacques BROSSARD, *op. cit.* n. (5), not. pp. 182 et s.

Cette discussion peut cependant être relativement brève. Il nous apparaît en effet que le droit à l'autodétermination tel que l'envisage le droit positif présente une pertinence limitée pour répondre aux questions posées (A) et qu'en tout état de cause les groupes minoritaires, quels qu'ils soient, ne peuvent s'appuyer sur lui pour justifier en droit leur revendication d'indépendance (B).

A. La pertinence limitée du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes

3.03 Le «principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes» constitue l'un des grands «mythes juridiques» de la seconde moitié du XXième siècle.

Proclamé par les articles 1, paragraphe 2, et 55 de la Charte des Nations Unies, il ne peut plus faire aujourd'hui aucun doute qu'il n'est pas un simple «principe d'art politique» et qu'il a un véritable caractère juridique. Davantage même : il s'agit certainement de l'une des rares normes impératives du droit international général «acceptée et reconnue» comme telle par la «communauté internationale des États dans son ensemble»[99]. Son appartenance au *jus cogens* a été admise par la C.D.I. depuis longtemps[100] et récemment reconnue par la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie[101].

Toutefois, cette instance, alors même qu'elle consacrait la normalité supérieure du principe, notait «que, dans l'état actuel de son développement, le droit international ne précise pas toutes les conséquences du droit à l'autodétermination»[102].

---

99. Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

100. V. not. la liste des exemples de normes impératives donnée par la C.D.I. dans son rapport sur le projet de Convention sur le droit des traités parmi lesquels figuraient «le principe d'autodétermination», *Ann. C.D.I.* 1966, vol. II, p. 270). De plus, l'article 19 de la première partie du projet d'articles de la Commission sur la responsabilité des États, mentionne parmi les crimes internationaux la «violation grave d'une obligation internationale d'importance essentielle pour la sauvegarde du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

101. Avis n° 1, préc. n. (8), p. 265.

102. Avis n° 2, 11 janvier 1992, *R.G.D.I.P.* 1992, p. 266.

En réalité, s'il est en effet peu de notions dont la portée soit aussi débattue[103], le contenu même du principe ne peut faire de doute : il implique le droit pour chaque peuple de participer à la définition de son avenir politique, économique, social ou culturel. L'étendue exacte du choix ainsi offert est cependant variable en fonction des circonstances et va rarement jusqu'à inclure la sécession du fait de la nécessaire conciliation du principe d'autodétermination avec celui de l'intégrité territoriale.

a) La portée du principe

3.04 L'élément central du débat - auquel nous n'avons pas la prétention de mettre fin - sur la portée du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tient à ce que, s'il ne peut faire de doute que «**tous** les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes»[104], ni le mot «peuples», ni la notion d'auto-disposition ne font l'objet de définitions généralement admises.

Une étude sans passion permet cependant de clarifier le débat, au moins dans une certaine mesure. Celui-ci apparaît en effet largement comme une querelle sémantique.

En simplifiant quelque peu - et en négligeant les thèses «négatives» qui contestent, à tort (v. *supra* n° 3.03), la positivité du principe - deux positions, apparemment irréductibles, s'affrontent :

- pour les uns, le droit à l'autodétermination inclut toujours le droit à former un État, même si le peuple qui en bénéficie peut se contenter d'autres structures politiques (par exemple une association, ou même une fusion, avec un autre État).

- pour les autres, il a une portée beaucoup plus vaste et implique que toute collectivité humaine, se définissant comme telle, a le droit de voir son existence reconnue, de choisir son avenir et de participer, au sein de l'État auquel elle est rattachée, à l'expression démocratique de la volonté politique.

---

103. V. par. exs. : Ian BROWNLIE, *Principles of International Law*, Clarendon Press, Oxford, 4 th ed., 1990, p. 597, ou «The Rights of Peoples in Modern International Law» *in* James CRAWFORD ed., *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1988, p. 5; Michla POMERANCE, *Self-Determination in International Law and Practice*, Nijhoff, 1982, p. 18 ou Danilo TÜRK, «Minority Protection in Human Rights Conventions», *Communità Internazionale*, 2nd Quaderni n° 4, 1991, p. 37.

104. Art. 1er, par. 1, des Pactes internationaux de 1966 relatifs respectivement aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, ratifiés par le Canada en 1976; v. aussi, par exs., les résolutions 1514 (XV)(par. 2) et 2625 (XXV)(5ième principe, al. 1) de l'Assemblée générale des Nations Unies ou le principe n° VIII de l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 (al. 2).

À vrai dire, quelle que soit, de ces deux thèses, celle à laquelle on adhère (et la majorité de nous penchons pour la seconde), elles conduisent l'une et l'autre à écarter tout **droit** à la sécession dans les situations non coloniales.

3.05 Il faut, certes, reconnaître que si le droit d'autodétermination appartient, en théorie, à tous les peuples (v. *supra* n° 3.04), des conséquences concrètes en ont été tirées dans la pratique internationale depuis 1945, essentiellement sinon exclusivement en faveur des peuples coloniaux, au moins depuis l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 14 décembre 1960 de la fameuse résolution 1514 (XV) portant Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux[105].

«En vertu de ce droit», les peuples coloniaux - et ceux, rares, qui leur sont assimilés (v. *supra* n° 3.04) -, «déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel»[106]

ce qui inclut le «droit à l'indépendance complète»[107], étant entendu qu'il s'agit là d'une **possibilité** qui leur est ouverte, non d'une obligation. Pour les peuples coloniaux, l'indépendance est un droit, pas un devoir :

On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie :

a) Quand il est devenu un État souverain et indépendant,

b) Quand il s'est librement associé à un État indépendant; ou

c) Quand il s'est intégré à un État indépendant[108].

---

105. Parmi une littérature extrêmement abondante. v. not. : Hector GROS-ESPIELL, *Le droit à l'autodétermination - Application des résolutions de l'O.N.U.*, rapport à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, New York, 1979, E/CN. 4/Sub. 2/405/Rev. 1. Aureliu CRISTESCU, *Le droit à l'autodétermination - Développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, *id.*, 1981, E/CN. 4/Sub. 2/404/Rev. 1, IV - 121 p.) Antonio CASSESE, «Commentaire de l'article 1 § 2» *in* J.-P. COT et A. PELLET, eds. *La charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 2ème éd., 1991, pp. 39-55.

106. Résolution 1514 (XV), par. 2.

107. *Ibid.*, par. 4.

108. Résolution 1541 (XV) adoptée par l'Assemblée générale du 15 décembre 1960. V. aussi la résolution 2625 (XXV).

3.06 Les Nations Unies ont énuméré, dans la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960, les indices permettant de qualifier un territoire de «non autonome» mais il ne s'agit pas de critères clairement discriminants et elles en ont fait une application fluctuante à l'évidence dictée par des considérations politiques et contingentes et la seule conclusion que l'on puisse tirer de la pratique est que l'Assemblée générale se réserve le pouvoir de qualification : est un peuple colonial celui qu'elle définit comme tel (sur proposition du Comité de décolonisation).

Il résulte de cette brève analyse que s'agissant des peuples coloniaux définis comme l'ensemble de la population d'un territoire non autonomes et reconnus comme tels par les Nations Unies, leur droit de disposer d'eux-mêmes inclut la faculté d'accéder à l'indépendance s'ils le souhaitent. Une fois cette faculté exercée, elle s'éteint, le droit à l'autodétermination ayant alors pour seule fonction de protéger le peuple concerné contre les ingérences étrangères.

Telle n'est pas, à l'évidence, la situation des Québécois, ni celle des différentes minorités, autochtones ou anglophones notamment, se trouvant sur le territoire du Québec.

3.07 Mais, en réalité, l'indépendance ne constitue pas le seul objet du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et, si l'on donne à cette expression son sens plein et entier, le principe signifie qu'après l'accession à la souveraineté, tous les peuples et toutes les parties du peuple ont, au sein de l'État, le droit de voir leur identité reconnue et de participer à l'expression de la volonté politique. Telle est la position constante du Comité des Droits de l'homme et les États - y compris le Canada - l'entendent ainsi et, par leur attitude, confirment le bien fondé de cette interprétation.

La généralisation du droit à l'autodétermination entendu comme le droit d'un peuple de fonder un État aurait des effets dramatiquement déstabilisateurs, évidemment inenvisageables pour une société internationale composée d'abord d'États souverains[109]. «It can be concluded that the view that all peoples in the sociological sense are entitled under international law in the last resort to create independent states is clearly unacceptable as a matter of practice»[110]; mais la limitation de la notion de peuple n'est pas la seule réponse juridique rationnelle à cette objection pratique. On peut au contraire penser que l'équation : «peuple = population d'un territoire colonial» est abusivement simplificatrice, voire simpliste. Non seulement «in practice the claim to self-determination does not necessarily involve a claim to statehood and secession»[111], mais encore, au plan juridique, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes «does not

109. V. par ex. : Lee C. BUCHHEIT, *Secession : The Legitimacy of Self-Determination*, Yale U.P., New-Haven, 1978, pp. 20-30 ou Alexis HERACLIDES, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Franck Cass, 1991, p. 28.

110. Malcolm N. SHAW, «The Definition of Minorities in International Law», *Israel Yb. on Human Rights*, 1991, p. 19.

111. I. BROWNLIE, «The Rights of Peoples ...», *op. cit.* n. (103), p. 6.

imply that the category «peoples'rights» requires that the term «peoples» should have the same meaning for the purposes of all rights accepted as falling within the category»[112].

En réalité, comme cela est indiqué ci-dessus (n° 1.17), le droit à l'autodétermination est «à géométrie variable» en ce sens que s'il signifie partout et toujours que tous les peuples ont le droit de participer aux choix politiques, économiques, sociaux ou culturels les concernant, il entraîne fort rarement un droit à l'indépendance.

There is no reason to suppose that what constitutes a «people» for the purpose of one right necessarily satisfies the requirements of another. In other words, the definition of «people» could well be - indeed having regard to the breadth of the claims to peoples' rights, is likely to be - context-dependent(...) Peoples' rights embodies a category, not a definition. What constitutes a people may be different for the purposes of different rights[113].

Plus que la précédente (v. n° 3.06), cette approche est de nature à concilier les soucis légitimes des États de préserver leur intégrité avec la reconnaissance de leur droit à disposer d'eux-mêmes à tous les peuples alors même que cèdent les «barrières terminologiques» dans lesquelles les États avaient tenté de contenir la notion[114]: l'expression «peuples autochtones» (et non : «populations») acquiert progressivement droit de cité (v. *infra* n° 3.29), les minorités, de plus en plus, se définissent comme des «peuples» (comme en témoigne surabondamment l'exemple canadien) et le fait même que, dans son acception «indépendantiste», le droit à l'autodétermination ait été reconnu aux seuls peuples «coloniaux» montre bien que ce droit a, ou peut avoir, des significations différentes pour d'autres catégories de peuples.

3.08 La Commission européenne d'arbitrage pour la Yougoslavie a tiré les conséquences de cet état de fait. Dans son avis n° 1 elle a mentionné, en une expression unique les «droits des peuples et des minorités» qualifiés de «normes impératives du droit international général»[115] mais, dans son avis n° 2, elle indique, de façon beaucoup plus précise, les conséquences de ce

---

112. James CRAWFORD, «The Rights of Peoples : Some Conclusions» *in* J. CRAWFORD, ed. *op. cit.* n. (103), p. 166. V. aussi Hurst HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination - The Accomodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1990, p. 74.

113. J. CRAWFORD, *ibid.*, pp. 169-170.

114. L'attitude ambiguë du Canada est très remarquable à cet égard : au plan interne, il reconnaît l'existence de «peuples autochtones» (v. *infra*, n° 3.22); il n'en a pas moins tenté avec vigueur de s'opposer à l'emploi de cette terminologie par la Convention n° 169 de l'O.I.T. (V. Russel Lawrence BARSCH, «Revision of I.L.O. Convention n° 107», *A.J.I.L.*, 1987, p. 760; H. HANNUM, *op. cit.*, n. (112), p. 96, à la note (389); v. aussi l'argumentation canadienne dans l'affaire du *Lac Lubicon* devant le Comité des Droits de l'homme, citée *infra* n. (162), pars. 6.1 et 6.2.

115. Préc. n. (8), p. 265.

droit : il implique le droit pour les minorités «de voir leur identité reconnue» et, puisque «le droit d'autodétermination est un principe protecteur des droits de l'homme», le droit pour chacun des membres de la minorité de voir reconnue son appartenance à celle-ci. En même temps, par implication mais très nettement, la Commission exclut tout droit des peuples minoritaires à l'indépendance[116]. Il n'en résulte d'ailleurs pas que l'accession à l'indépendance leur soit fermée; simplement, c'est une question de fait, non de droit (v. *infra* n° 3.13).

Envisagé de cette manière, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a une substance réelle tout en n'étant pas limité à telle ou telle catégorie de peuples. Variable dans ses conséquences précises en fonction des circonstances, il n'en revêt pas moins, toujours et partout, une signification minimale : la faculté pour chaque peuple de «choisir» son destin. Telle est d'ailleurs l'essence même du principe qu'avait dégagée la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 16 octobre 1975 rendu dans l'affaire du *Sahara occidental*, c'est-à-dire dans un contexte colonial où l'on a voulu longtemps le confiner : il répond «à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples»[117].

Pour les peuples coloniaux, ce choix inclut la possibilité de l'indépendance; pour les autres, il l'exclut mais signifie à la fois le droit à une identité propre, celui de choisir et celui de participer : «It also, at least for now, stopped being a principle of exclusion (secession) and became one of inclusion : the right to participate. The right now entitles peoples in all states to free, fair and open participation in the democratic process of governance freely chosen by each state»[118]. Identité et démocratie sont ses deux composantes essentielles, mais point l'indépendance sinon, selon certains auteurs qui expriment cette idée avec prudence, en cas de déni extrêmement grave et continu du droit ainsi défini[119].

116. Préc., n. (102), pp. 266-267.

117. *Rec.* 1975, p. 33.

118. Thomas M. FRANCK, «The Emerging Right to Democratic Governance», *A.J.I.L.*, 1991, p. 59. V. en ce sens les documents de Copenhague (juin 1990) et de Moscou (octobre 1991) de la C.S.C.E. sur «la dimension humaine».

119. *Ibid.* V. aussi Luigi CONDORELLI, «Droit des minorités et garantie des droits des peuples» *in* A. CASSESE et E. JOUVE eds., *Pour un droit des peuples*, Berger-Levrault, Paris, 1978, p. 131, ou Christian TOMUSCHAT, «Protection of Minorities under Article 27 of the International Convenant on Civil and Political Rights». *Festschrift für Hermann MOSLER*, Springer, Berlin, 1983, p. 975.

3.09 Il est difficile de prétendre raisonnablement que tel est le cas du Québec.

Quelques auteurs ont tenté, non sans talent, d'établir l'existence d'un «peuple québécois» ou, alternativement, «canadien français». Ainsi, le Professeur Jacques Brossard a affirmé que les Québécois constituaient un peuple et que ce peuple bénéficiait du droit à l'autodétermination car il remplissait toutes les conditions selon lui requises :

- une «dimension politique», un territoire et des structures propres;

- un avenir étatique viable;

- l'acceptation des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international;

- une volonté d'indépendance[120].

On peut avoir quelques doutes sur certains de ces critères[121]. Quoi qu'il en soit, on ne peut raisonnablement soutenir qu'il s'agisse d'un peuple colonial, ni qu'il est privé du droit à une existence propre au sein de l'ensemble canadien ni de participer à la vie démocratique. L'existence même, difficilement discutable, du premier critère dégagé par le Professeur Brossard, suffit à attester du contraire.

Dès lors, le peuple québécois exerce effectivement son droit à disposer de lui-même dans le cadre de l'ensemble canadien et n'est pas juridiquement fondé à l'invoquer pour justifier son éventuelle accession à l'indépendance. Cela, encore une fois, ne l'empêche nullement de la revendiquer, et de l'obtenir ou de l'imposer : mais il s'agit là d'une question de pur fait que le droit international ne fonde ni ne réprouve : il en prend acte (v. *supra* n° 2.29 et s. et *infra* n° 3.14).

120. *Op. cit.* n. (5), p. 191. V. aussi Daniel TURP, «Le droit de sécession en droit international public», *Ann. can. D.I.*, 1982, p. 47.

121. Ainsi, l'absence de viabilité du futur État n'est certainement pas une condition à laquelle l'accession à l'indépendance est juridiquement subordonnée (cf. le paragraphe 3 de la résolution 1514 (XV)) et l'acceptation des principes de la Charte est plutôt une condition d'admission aux Nations Unies.

b) L'intégrité territoriale des États et les droits des peuples

3.10 On peut, il est vrai, se demander si, à l'inverse, le droit international n'exclut pas la sécession du fait de l'accent qu'il met sur les principes de l'intégrité territoriale des États et de la stabilité des frontières (v. supra n° 2.16 à 2.19).

En apparence, la contradiction est frappante entre ces principes et tant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au moins si on l'entend comme le droit à l'indépendance, et le fait même de la sécession. Elle n'est cependant pas insurmontable et, dans ses deux branches, le droit international la surmonte.

La quasi totalité des instruments internationaux affirmant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes mettent également l'accent sur le principe de l'intégrité territoriale des pays, des États.

Tel est d'abord le cas de la Charte des Nations Unies elles-même[122]. On retrouve la même dichotomie dans les résolutions 1514 (XV)[123] ou 2625 (XXV)[124] ou dans l'Acte final d'Helsinki[125].

3.11 De nombreux auteurs voient dans cette affirmation simultanée de principes apparemment incompatibles une contradiction fondamentale[126] qui a été amplement soulignée au cours des débats devant la Commission. Si contradiction il y a, le premier réflexe est de tenter de déterminer lequel de ces deux principes l'emporte. Ces tentatives conduisent à une impasse : selon les aspirations ou les présupposés des uns ou des autres sera affirmée la supériorité de l'une ou de l'autre de ces normes supposées contradictoires sans qu'aucune raison déterminante vienne départager les tenants de l'une ou de l'autre de ces thèses irréconciliables.

---

122. Cf. les articles 1 § 32 et 55, d'une part et 2 § 4, d'autre part.

123. Le paragraphe 6 évoque l'intégrité territoriale des «pays»; le paragraphe 7, celle «de tous les peuples».

124. Le dernier alinéa du 5ième principe est ainsi rédigé : «Tout État doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre État ou d'un autre pays».

125. Cf. les principes n° III et IV d'une part (v. *supra* n° 2.17) et VIII d'autre part.

126. V. par exs. Michla POMERANCE, *op. cit.* n. (103), pp. 46-47 ou, plus nuancés Gudmundur ALFREDSSON, «Human Rights, Fundamental Freedoms and the Rights of Minorities, Essential Components of Democracy», Conseil de l'Europe, Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy, doct. SXB. CONF (III) 8, 16-18 Sept. 1991, pp. 1 ou 14; ou Garth NETTHEIM, «Peoples» and «Populations - Indigenous Peoples and the Rights of Peoples», *in* James CRAWFORD ed., *op. cit.* n. (103), pp. 118-119, on J. WOEHRLING, *op. cit.* n. (20), pp. 83-86.

Une manière plus subtile de poser le problème consiste à affirmer que le principe de l'intégrité territoriale et son prolongement, *l'uti possidetis juris* constituent une simple «présomption», réfragable, et tombant devant celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[127]. Mais ceci n'est guère qu'une autre façon d'affirmer la supériorité de l'une (le droit à l'autodétermination) sur l'autre (l'intégrité territoriale) des deux normes fondamentales considérées.

La solution du problème paraît à vrai dire plus simple, même si elle n'est, au départ, pas évidente : la contradiction invoquée n'existe tout simplement pas si l'on fait une analyse correcte des deux principes en cause.

Pour l'établir il convient, à nouveau, de distinguer entre les situations coloniales d'une part et celles qui ne le sont pas, d'autre part.

3.12 Dans le premier cas, l'examen attentif des résolutions des Nations Unies montre que le principe de l'intégrité territoriale concerne, en réalité, deux entités bien différentes[128] : les «États» d'une part - et cela vise les puissances administrantes - et les «pays» d'autre part - et cela vise les territoires non autonomes.

Les Nations Unies considèrent, à juste titre, que, selon une formule maintes fois reprise, «Le territoire d'une colonie ou d'un autre territoire non autonome possède, en vertu de la Charte, un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre»[129].

Dès lors, si le peuple de ce territoire décide, en vertu de son droit à disposer de lui-même, d'accéder à l'indépendance, celle-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du territoire de la métropole, qui est distinct.

Le souci de préserver, simultanément, l'intégrité territoriale des «pays», c'est-à-dire des colonies elles-mêmes, s'explique par la crainte de la majorité des États membres des Nations Unies de faire échec aux tentatives de certaines puissances coloniales[130] de dépecer, pour en tirer avantage, les territoires dont elles avaient la charge. L'Assemblée générale s'est toujours montrée très sourcilleuse sur ce point et, dans les rares cas où elle s'est résignée à l'éclatement

127. V. par. exs. : la présentation de M.G. ROBERTSON devant la Commission, préc. n. (10), p. 491; le mémoire du Grand Conseil des Cris de la Baie James, préc. n.(51), pp. 79-80, ou A. BUCHANAN, *op. cit.* n. (51), p. 3.

128. V. les notes (123) et (124) *supra*.

129. Résolution 2625 (XXV), 5ième principe, alinéa 6. Cette formule est justifiée par l'existence, dans la Charte, du chapitre XI intitulé «Déclaration relative aux territoires non autonomes».

130. La France au Sahara par exemple, au moment où était adoptée la résolution 1514 (XV).

d'un territoire non autonome administré avant l'indépendance comme une entité unique[131], ce ne fut ni sans hésitations, ni sans résistances[132]. Il faut certainement voir dans ces quelques hypothèses non pas l'application d'une règle de droit mais la constatation d'un fait imputable aux populations concernées elles-mêmes : le phénomène doit, dès lors, être analysé comme les cas «classiques» de sécession, sans que le contexte colonial entre en ligne de compte (v. *infra* n° 3.14).

Il ne s'agit au demeurant que d'exceptions rarissimes. Dans l'immense majorité des cas, l'accession à l'indépendance des anciens territoires coloniaux s'est effectuée dans le cadre de leurs frontières ou de leurs limites administratives préexistantes conformément au principe *uti possidetis*. Comme l'a fait remarquer la C.I.J., «À première vue (...) ce principe en heurte de front un autre, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

Mais, en réalité, la contradiction n'est qu'apparente : l'*uti possidetis* est le prolongement du droit d'autodétermination.

C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les États africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples[133].

Il n'y a pas ici de contradiction : le respect du principe de l'*uti possidetis juris* est une modalité de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lorsqu'il conduit à l'indépendance des peuples coloniaux.

3.13 La contradiction n'existe pas davantage entre le droit des peuples non coloniaux à disposer d'eux-mêmes d'une part et le principe de l'intégrité territoriale des États d'autre part; mais, cette fois, pour une raison fort simple : comme cela est établi ci-dessus (n° 3.08) le droit à l'autodétermination ne se traduit nullement, dans cette hypothèse, comme celui d'accéder à l'indépendance. Par lui-même, il ne peut donc pas être à l'origine de l'amputation d'un État préexistant.

3.14 Le droit à la sécession n'existe pas en droit international : la création d'un nouvel État n'est pas dans le contexte colonial, au point de vue juridique, une sécession à proprement parler

131. Cf. son intransigeance en ce qui concerne «L'île comorienne de Mayotte». V. par exs. les résolutions 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973 ou 46/9 du 16 octobre 1991.

132. Comme le montre, par exemple, sa vive résistance à la création de deux États dans l'ancien Ruanda-Urundi. V. les résolutions 1579 (XV), 1605 (XV), 1743 (XVI) et, finalement, 1746 (XVI) du 27 juin 1962.

133. Arrêt préc. n. (56), p. 567.

(v. *supra* n° 3.12) et, dans tous les cas, le droit à l'autodétermination ne constitue pas une reconnaissance du *droit* à l'indépendance des peuples qui en sont les titulaires[133bis].

Est-ce à dire que la sécession est interdite par le droit international? Une telle solution serait bien déconnectée du réel et peu compatible avec le froid réalisme du droit...

Il est tout à fait clair que face à des tentatives de sécession, la communauté des États marque des réticences très vives[134] : la réaction initiale des États tiers à l'égard des menaces de dissolution de l'U.R.S.S. et de la Yougoslavie a été pour le moins réservée et l'admission du Bangla-Desh aux Nations Unies s'est heurtée, dans un premier temps, au veto de la Chine. Néanmoins, dans ces derniers cas - et dans d'autres (plus anciennement, Belgique, Panama, etc.) - les États ont, en définitive, accepté le fait accompli.

L'extrême variété des situations rend la synthèse difficile. On peut cependant avancer les propositions suivantes :

i) le droit international ne contient aucun droit à la sécession et, en particulier, on chercherait en vain «dans le droit positif un texte ou une pratique permettant de déduire un droit des peuples de faire sécession de leur droit à disposer d'eux-mêmes»[135];

ii) face à une tentative de sécession, les États tiers manifestent en général de vives réticences (sauf lorsqu'ils ont des raisons particulières de s'intéresser à sa réussite);

iii) néanmoins, il n'existe pas non plus de règle juridique faisant obstacle à la sécession; le principe de l'intégrité territoriale apparaît comme une norme exclusivement inter-étatique, dont l'effet se confond en partie avec le principe de la non-intervention;

iv) une fois la sécession réussie, l'effectivité de l'exercice des pouvoirs étatiques par les nouvelles autorités suffit à établir l'existence du nouvel État (v. *supra* n° 2.39 et s.), la sécession apparaît aussi comme «un fait politique et le droit international se contente d'en tirer les

---

133.bis L'un d'entre nous pense cependant que le droit à l'autodétermination équivaut au droit à l'indépendance (v. *supra* n° 3.04). Cette divergence ne le conduit cependant pas à des conclusions différentes de celles auxquelles arrive la majorité.

134. Surtout s'il existe des doutes sur les aspirations réelles du peuple considéré à l'indépendance ou si celle-ci est établie grâce à une aide extérieure. Cf. les cas du Katanga, du Biafra ou de Chypre. Sur les deux premiers, V. par. ex. : Jean SALMON, *La reconnaissance d'État*, coll.U, Armand Colin, Paris, 1971, pp. 91-200; sur le troisième : Maurice FLORY, «La partition de Chypre», *A.F.D.I.*, 1984, pp. 177-186.

135. NGUYEN QUOC Dinh et as., *op. cit.* n.(11), p. 467.

conséquences lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'autorités étatiques effectives et stables»[136];

v) toutefois, les États tiers se réservent un droit de contrôle par le biais de la reconnaissance, qui sera refusée au nouvel État si son existence est douteuse ou s'il doit celle-ci à l'usage de la force armée, surtout si celle-ci émane, de façon trop voyante, d'une aide extérieure[137].

3.15 Ce qui précède peut être résumé assez aisément :

- hormis les situations coloniales, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne confère pas à ceux-ci le droit d'accéder à l'indépendance;

- mais, à l'inverse, le droit international et, en particulier, le principe de l'intégrité territoriale, ne font pas obstacle à l'accession de peuples non coloniaux à l'indépendance.

Dans le cas du Québec, il en résulte que le peuple québécois ne saurait fonder une éventuelle revendication à la souveraineté sur son droit à disposer de lui-même, mais qu'il ne serait pas, pour autant, empêché d'y accéder par des motifs juridiques. En particulier, le Canada peut opposer le principe de son intégrité territoriale aux autres États (comme un Québec indépendant pourrait l'opposer à son tour au Canada), mais ceci ne le protège pas contre l'opposabilité d'une éventuelle sécession effective du Québec qui, en fait sinon en droit, serait considérablement renforcée par la reconnaissance rapide de nombreux États tiers.

B. L'absence de droit à l'indépendance des groupes minoritaires

3.16 La minorité d'aujourd'hui peut devenir la majorité de demain.

Telle est l'ambiguïté du rapport peuple-minorité : les termes s'inversent selon les découpages territoriaux et, surtout, au gré de l'autonomie exercée par chaque entité collective sur le territoire qui lui est assigné[138].

Dans l'ensemble canadien, les Québécois (et/ou les francophones) sont minoritaires. Au Québec, les francophones sont majoritaires, les anglophones formant une minorité, les Amérindiens et les Inuit en constituant d'autres. Sans qu'il y ait lieu de se préoccuper du

136. *Ibid.*

137. Cas de la «République turque du Nord de Chypre». V. not. les résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil de sécurité.

138. François RIGAUX, «Minorités - Quelles chances pour l'Europe?», *L'événement européen - Initiatives et débats*, Oct. 1991, n° 16, Le Seuil, Paris, p. 40. L'opposition des termes «peuple» et «minorité» est contestable (v. *supra* n° 3.04 et s.).

problème, fort complexe, des droits pouvant appartenir aux «minorités régionales» par opposition aux «minorités nationales»[139], il apparaît *prima facie* que les règles applicables aux relations entre le peuple québécois et le Canada valent, *mutatis mutandis*, s'agissant des rapports entre un Québec ayant accédé à la souveraineté et les groupes qui apparaîtraient alors comme ses propres minorités nationales.

Toutefois si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne constituait pas, pour les raisons qui ont été exposées dans la section précédente, un fondement juridique justifiant l'accession de ces groupes à l'indépendance, il convient de se demander si la qualité de minorité, ou celle de peuple autochtone, ne pourrait fonder une telle prétention.

a) Les droits des minorités

3.17 Pas davantage que la notion de peuple (v. supra n° 3.4), celle de «minorité» ne fait l'objet d'une définition généralement admise et, moins encore, d'une définition officielle énoncée dans un instrument juridique en vigueur[140].

Aux fins de la présente étude il suffit d'indiquer que :

i) de nombreux auteurs, partant en général, mais pas toujours, du postulat selon lequel un peuple a «par définition» vocation à l'indépendance[141], prennent soin de distinguer les minorités des peuples;

ii) bien que la thèse contraire ait, non sans paradoxe, été soutenue, le mot même de minorité exclut que l'on puisse qualifier ainsi un groupe dont les membres sont numériquement majoritaires au sein de l'État[142];

iii) la définition juridique de la notion de minorité est plus étroite que la conception sociologique que l'on en pourrait avoir; la protection offerte par le droit international vise essentiellement les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques;

139. V. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), pp. 958-960.

140. V. la compilation établie par le Secrétariat de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies recensant un grand nombre de définitions proposées, E/CN. 4/1987/WG.5/WP.1.

141. Ce postulat est défendable, pas inéluctable (v. *supra* n° 3.04 et s.).

142. V. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), p. 957.

iv) toute définition fait appel à la fois à des critères objectifs et subjectifs (sentiment d'appartenance)[143].

Conformément à la proposition du Rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, on peut admettre avec le Professeur F. CAPOTORTI, que le terme «minorité», tel au moins qu'il est utilisé dans l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques vise :

Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.[144].

3.18 Cette définition s'applique, sans aucun doute aujourd'hui aux Canadiens français et pourrait devenir applicable aux Québécois anglophones d'un futur Québec indépendant si, du moins, ils en acquièrent la nationalité et manifestent le sentiment d'appartenir à une communauté particulière dont ils entendraient préserver la culture, les traditions, la langue, voire la religion.

Elle pourrait également valoir pour les premières nations - tant à l'heure actuelle dans le cadre canadien que, plus tard, au sein du Québec après son éventuelle accession à l'indépendance. Ce point ne présente cependant qu'une importance pratique limitée dans la mesure où les peuples autochtones, qu'on les considère ou non comme des minorités, bénéficient de droits spécifiques et plus étendus (v. *infra* b).

3.19 Autant la communauté internationale s'est, depuis la seconde guerre mondiale, abondamment préoccupée du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes, autant elle a négligé la protection des droits des minorités :

minorities garantees were regarded with great suspicion, and the principle of minority rights, to the extent that it found expression at all, was regarded as a consequence of individual rights rather than of the rights of particular or communities or groups[145].

---

143. Pour une analyse beaucoup plus détaillée, V. M. N. SHAW, *op. cit.* n. (110), pp. 13-43, *passim.*

144. *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, New York, 1979, (Doc. E/CN.4/Sub.2384/Rev.1) par. 568,p. 96.

145. J. CRAWFORD, *op. cit.* n. (111), p. 161. V. aussi Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.* n. (119), pp. 950-951.

Le silence de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 sur ce point est éloquent.

Pendant longtemps, le seul instrument juridique traitant de la question a été l'article 27 du Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques aux termes duquel :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Ce texte - qui a manifestement inspiré l'article 43 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne[146] - présente deux caractéristiques très frappantes :

- ce ne peut être que par inférence que les droits qu'il reconnaît peuvent acquérir une portée territoriale (v. *infra* n°3.24);

- et ils sont reconnus aux personnes appartenant aux minorités et non aux minorités elles-mêmes[147].

Des tendances nouvelles se manifestent cependant :

i) adopté le 29 juin 1990, le document de Copenhague de la C.S.C.E. sur la dimension humaine consacre onze paragraphes à la question des minorités nationales[148]; toutefois, bien que les «engagements» (sans valeur juridiquement obligatoire) qui y figurent soient beaucoup plus précis et détaillés que ceux (obligatoires pour les parties) découlant de l'article 27 du Pacte de 1966, ils n'en bouleversent pas la conception générale;

ii) le rapport de la réunion d'experts de la C.S.C.E. sur les minorités nationales adopté à Genève en juillet 1991 innove timidement dans la mesure où, pour la première fois,

les États participants notent avec intérêt «les résultats positifs» obtenus par certains d'entre eux entre autres :(...)

- *par des organes et assemblées élus chargés des affaires des minorités nationales;*

146. V. J. WOEHRLING, *op. cit.* n. (20), p. 73.

147. V. l'analyse exhaustive de Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.*, n. (119), pp. 949-979, *passim.*

148. Pars. 30 à 40.

- *par une administration locale et autonome, ainsi que par une autonomie sur une base territoriale* (...);

- *par la gestion autonome, par une minorité nationale, des aspects relatifs à son identité dans les cas où une autonomie sur une base territoriale n'est pas applicable*; etc.

Ainsi se trouve entrouverte la perspective d'une autonomie collective des minorités présentée comme une possibilité «intéressante» mais, en aucune manière, comme un droit;

iii) plus timide encore, le projet de Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adopté par la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies le 21 février 1992, impose à l'État, dans son article premier, l'obligation de protéger l'identité des minorités dans le cadre de son territoire;

iv) enfin, dans son avis n° 2, la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie évoque les droits dont doivent bénéficier «les populations serbes de Bosnie-Herzegovine et de Croatie»[149].

Il y a, dans tous ces textes, l'amorce d'une évolution, réticente et embarrassée, vers la reconnaissance de droits collectifs des minorités.

3.20 On ne saurait pourtant, à l'évidence, en déduire l'existence de quelconques droits territoriaux en faveur de celles-ci, et moins encore, d'un quelconque droit à la sécession.

Il est remarquable que tous les textes pertinents - quelle que soit leur valeur juridique - situent les minorités «dans l'État»[150] et que plusieurs mentionnent le droit des personnes appartenant à des minorités de maintenir «des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres États auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique»[151]...

149. Préc. n. (77), p. 267.

150. Cf. l'article 1er du projet de Déclaration des Nations Unies: «Les États protègent l'existence et l'identité (...) des minorités, sur leurs territoires respectifs ...» ou l'alinéa 6 de la section I du rapport de Genève de la C.S.C.E. : «[...] les minorités nationales font partie intégrante des États dans lesquelles elles vivent [...]».

151. *Ibid.*, art. 2§5.

Surtout, comme un leitmotiv, tous ces instruments[152] contiennent une réserve relative au respect de l'intégrité territoriale des États[153], qui exclut absolument toute implication sécessionniste des droits reconnus aux minorités, fussent-ils collectifs. Ceci résulte tout aussi clairement des avis n° 2 et 3 de la Commission d'arbitrage pour le Yougoslavie qui, tout en reflétant une conception large des droits de minorités, - qu'ils lient au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - insistent sur le fait que

quelles que soient les circonstances, le droit à l'autodétermination ne peut entraîner une modification des frontières existant au moment des indépendances (uti possidetis juris) sauf en cas d'accord contraire de la part des États concernés[154].

3.21 Par ces formules, la Commission excluait toute possibilité pour les «populations serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie» d'exiger le rattachement des territoires sur lesquels elles vivent à la Serbie. Cette conclusion peut être transposée à l'hypothèse dans laquelle les populations anglophones d'un Québec souverain réclameraient soit leur indépendance, soit le rattachement des portions de territoires sur lesquelles elles seraient établies au Canada. Outre que le relatif éparpillement de celles-ci - à l'exception de certaines parcelles frontalières - rend cette perspective passablement irréaliste, de telles revendications n'auraient aucun fondement en droit positif, même si rien n'exclut un accord en ce sens entre les deux États ou entre le Québec d'une part et ses minorités d'autre part.

Il va de soi qu'à l'inverse, les populations francophones du Canada ne seraient pas davantage fondées à exiger, le cas échéant, leur rattachement au Québec.

b) Les droits territoriaux des peuples autochtones

3.22 La définition des «peuples autochtones» ne fait pas davantage l'objet d'un consensus généralisé que celle des minorités (v. *supra* n° 3.17) ou des peuples (v. *supra* n° 3.04)[155].

---

152. À l'exception notable, il est vrai, du Pacte de 1966; mais la date de son adoption suffit à expliquer ce silence.

153. Cf. le paragraphe 37 du Document de Copenhague de la C.S.C.E. ou l'article 8, paragraphe 4, du projet de Déclaration des Nations Unies.

154. Avis n° 2, préc. n. (77), p. 266. V. aussi l'avis n° 3, *passim* (*supra* n° 2.46).

155. Cf. Russel Lawrence BARSH, «Indigenous Peoples : an Emerging Object of International Law», *A.J.I.L.* 1986, p. 374 ou H. HANNUM, *op. cit.* n. (112), p. 88, v. cependant les définitions proposées par José R. MARTINEZ COBO, *Étude des problèmes de la discrimination contre les populations autochtones*, vol. V, *Conclusions, propositions et recommandations*, Nations Unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add. 4, par. 379 ou l'article 1er pars. 1 et 2, de la Convention n° 169 de l'O.I.T., du 27 juin 1989.

La question peut d'ailleurs être laissée en suspens aux fins de la présente étude puisqu'il ne fait aucun doute que les Amérindiens et les Inuit du Canada constituent des peuples autochtones, quelle que soit la définition que l'on en donne.

Le droit positif, tant canadien que québécois, le reconnait d'ailleurs sans ambiguïté. Ceci ressort on ne peut plus clairement par exemple du paragraphe 2 de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. «Dans la présente loi, «peuples autochtones du Canada» s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada».

Comme on l'a écrit, par ce texte - et par d'autres[156] -, «Canada's aboriginal peoples have constitutional recognition, not just as the objects of legislative power but as the possessors of rights worthy of recognition at constitutional level»[157]. Lors des dernières conférences constitutionnelles thématiques de l'hiver 1991-92, le Gouvernement fédéral s'est récemment déclaré prêt à reconnaître un «droit inhérent» et très large de ses peuples à l'autonomie gouvernementale[158]. Quant au Québec il a reconnu, par la résolution de l'Assemblée nationale en date du 20 mars 1985, l'existence de dix «nations» autochtones et, sans utiliser le mot «peuples», le préambule de la loi de 1990 instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec a rappelé «que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit du Québec le droit de maintenir et développer leur spécificité et d'assurer le progrès de leurs communautés»[158bis].

3.23 Il n'en résulte, on l'a vu (v. *supra* n°2.08 et s.) aucune reconnaissance d'un droit à la sécession de ces peuples ni de leur souveraineté territoriale[159].

Au surplus, ces droits, dont certains ont une portée territoriale évidente, sont exclusivement fondés sur le droit interne canadien (ou québécois), y compris lorsque les peuples autochtones les tiennent de «traités», instruments *sui generis* qui, malgré leur nom, ne constituent pas des

156. V. not. l'Indian Act de 1985 ou même les Conventions de la Baie-James ou du Nord-Est québécois car :«Even a term that extinguishes prior rights recognizes the existence of those rights.» (Garth NETTHEIM, *op. cit.*, n. (126), p. 113).

157. G. NETTHEIM, *ibid.*, p. 112.

158. Cf. *Le Devoir*, 16 mars 1992.

158.bis *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, L.Q., 1990, C-34 et L.Q., 1990, c-45.

159. Du moins au sens du droit international.

accords au sens du droit international[160]. Il n'en résulte cependant pas qu'à défaut d'être garanti par le droit interne, le droit à la sécession des peuples autochtones ne le soit pas en vertu du droit international.

3.24 La question, très débattue[161] de savoir si les peuples autochtones constituent des minorités au regard du droit international ne présente, en apparence, guère d'intérêt aux fins de la question en examen : le statut de minorité ne confère en tout état de cause pas au groupe humain qui en est titulaire un droit à la sécession (v. *supra* a/).

Il convient cependant de remarquer à cet égard que les personnes appartenant à des peuples autochtones se prévalent, devant le Comité des Droits de l'homme institué par le Protocole facultatif annexé au Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques, des droits garantis aux minorités par l'article 27 de celui-ci et que le Comité accepte de se prononcer sur ces demandes[162]. De plus, dans l'examen des rapports des États, le Comité examine la protection accordée aux minorités[163] et le Canada inclut spontanément les peuples autochtones parmi les minorités[164].

On peut penser que, prenant appui sur cette jurisprudence, le Comité ferait respecter, au titre des droits des minorités protégés par l'article 27 les droits ancestraux de nature territoriale appartenant aux Indiens et aux Inuit du Canada et que ceux-ci devraient être considérés comme acquis en cas d'accession du Québec à l'indépendance : ils sont en effet liés à la manière de vivre et de sentir de ces peuples (v. *infra* n° 3.25) et peuvent, à ce titre, être considérés comme

---

160. V. M. TORRELLI, *op. cit.*, n. (126); Daniel TURP, témoignage devant la Commission Bélanger-Campeau, *Journal des débats*, 8 déc. 1990, p. 1646; v. aussi la célèbre affaire *R.* c. *Sioui*, [1990] 1 R.C.S., 1025 (La Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités des Nations Unies a chargé un rapporteur spécial, M. Miguel ALFONSO MARTINEZ, d'établir une «étude des traités, accords et autres arrangements souscrits entre les états et les populations autochtones»; celles-ci en est à son stade préliminaire (v. E/CN.4/Sub.2/1991/40/Rev.1, annexe III, p. 38).

161. En règle générale, les représentants des peuples autochtones semblent refuser toute assimilation avec les minorités. V. Russel Lawrence BARSH, *op. cit.* n. (155), pp. 375-376.

162. . en ce sens les affaires *Lovelace* (communication n°24/1977, rapport du 30 juil. 1981, not. pars. 9.2 et 15 à 19), *Kitok* (communication n° 197/1985, rapport du 23 juil. 1988, not. pars 6.3, 9.1, 9.2, 9.4 et 9.8) ou *Ominayak* (affaire de la bande du *Lac Lubicon* (communication n° 167/1984, rapport du 26 mars 1990, not. pars. 13.4, 32.2 ou 33).

163. V. par ex. Ch. TOMUSCHAT, *op. cit.*, n. (119), p. 963.

164. V. *ibid.*, ou Hurst HANNUM, *op. cit.*, p. 63.

faisant partie de leur culture et, sans doute, dans certains cas, comme indispensables à la pratique de leur religion.

Il n'en résulterait pas, pour autant, un droit à la sécession que les règles applicables aux minorités n'imposent nullement (v. *supra* n° 3.20).

3.25 Toutefois, quand bien même ils constitueraient des minorités, les peuples autochtones seraient des minorités présentant des caractères suffisamment spécifiques pour pouvoir prétendre à des droits - y compris et surtout territoriaux - particuliers[165].

Outre le fait qu'ils constituent les premiers occupants du territoire, leur trait le plus caractéristique consiste dans les rapports spirituels qui les unissent profondément à leurs terres.

It must be understood that, for indigenous populations, land does not represent simply a possession or means of production. It is not a commodity that can be appropriated, but a physical element that must be enjoyed freely. It is also essential to understand the special and profoundly spiritual relationship of indigenous peoples with Mother Earth as basic to their existence and to all their beliefs, customs, traditions and culture[166].

Tel est aussi le cas pour les Amérindiens et les Inuit du Québec : «Les besoins et les intérêts des autochtones sont étroitement liés à leurs terres, leurs terres étant au centre même de leur existence»[167]; ils «entourent leurs territoires et tout ce qu'ils contiennent d'une véritable mystique. Il y a entre eux et la terre de leurs ancêtres un rapport, un lien, quelque chose d'indéfinissable mais de réel et d'authentique»[168].

3.26 Les relations particulières des peuples autochtones à la terre sont prises en compte par certains instruments juridiques qui leur reconnaissent certains droits de nature territoriale auxquels ne peuvent prétendre les autres minorités. Ainsi, l'article 11 de la Convention n° 107 de l'O.I.T. garantit-elle le droit de propriété, collective ou individuelle, des membres des populations autochtones sur les terres traditionnelles de celles-ci. Les articles 13 et 14 de la

165. V. en ce sens le *rapport* préc. de F. CAPOTORTI (n. 144), par. 50, Gudmundur ALFREDSSON, «Indigenous Populations, Protection», *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, p. 311 ou J. BROSSARD, *op. cit.* n. (5), PP. 174-175.

166. J.R. MARTINEZ COBO, *op. cit.* n. (155), par. 5.09, v. aussi les rapports des Conférences mondiales contre le racisme et la discrimination raciale de 1978 et 1983 ou H. HANNUM, *op. cit.* n. (112), p. 91.

167. J. CIACCIA, discours préc. n. (33), p. XV.

168. *Ibid.*, p. XXI.

Convention n° 169, adoptée en 1989 et entrée en vigueur le 5 septembre 1991, qui a vocation à se substituer à la précédente, disposent pour leur part :

Article 13
1. In applying the provisions of this Part of the Convention [consacrée à la terre] governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands and territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship (...).

Article 14
1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities (...).

Le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones adopté en première lecture par les membres du Groupe de travail de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités en octobre 1991, va dans le même sens :

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir les liens particuliers et profonds qui les unissent à leurs terres, territoires et ressources - ce qui inclut l'ensemble de l'environnement : sol, air et hydrosphère - qu'ils occupent ou utilisent sous d'autres formes traditionnellement.

Les peuples autochtones ont le droit collectif et individuel de propriété, de gestion et d'usage des terres et des territoires qu'ils occupent ou utilisent sous d'autres formes traditionnellement (...)[169] [170].

Ces textes n'ont qu'une valeur juridique relative : les Conventions de l'O.I.T. ne lient que les États parties[170bis], ce qui n'est pas le cas du Canada. Le projet de Déclaration, qui n'a, à ce

169. Pars. 16 et 15. V. aussi les pars. 6.c) (interdiction du génocide culturel qui inclut la dépossession des terres) et 16 (droit à la restitution des terres ou à indemnisation).

170. En 1989, l'Assemblée générale de l'O.E.A. a chargé la Commission interaméricaine des droits de l'homme de préparer un instrument interaméricain de protection des droits des peuples indigènes. Cet instrument qui devait être présenté à l'Assemblée générale de Nassau paraît loin d'être prêt. Cf. le *Rapport* annuel C.I.D.H., 30 mars 1992.

170.bis La Convention n° 169 n'a été ratifiée à ce jour que par quatre états : le Mexique, la Norvège, la Bolivie et la Colombie.

jour, été adopté traduit des tendances et n'aura, en tout état de cause, pas la force obligatoire combien même il viendrait à être adopté définitivement. Il paraît donc difficile d'y voir des instruments «embodying minimum principles of customary international law that are binding on all countries»[171].

3.27 Peu importe, du reste, aux fins de la présente étude : de toutes manières, même ces textes, qui représentent la conception la plus large des droits envisagés en faveur des peuples autochtones, ne prévoient nullement qu'ils aient un droit à la sécession[172].

Non seulement ceci résulte, négativement, du texte même des dispositions précitées qui parlent de «propriété», de «possession», de «droits d'usage», etc., et nullement de souveraineté territoriale ou d'indépendance - contrastant ainsi avec ceux applicables aux peuples coloniaux (v. *supra* n° 3.05) -, mais encore, les mêmes instruments précisent expressément le contraire.

Un exemple frappant d'une telle précaution est fournie tant par les Conventions internationales du travail n° 107 et 169 que par le projet de Déclaration de la Sous-Commission, tous ces instruments précisant qu'ils ont vocation à régir les relations des peuples autochtones «avec les États **dans lesquels ils vivent**»[173]. D'autres dispositions vont dans le même sens :

- *le fait que la participation des peuples autochtones «à la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur État»*[174] *soit prévu*;

- *la responsabilité des Gouvernements dans la mise en oeuvre de ces instruments*[175];

---

171. Rapport de la nation algonquine à la Commission, p. 30.

172. V. cependant les hésitations de Gudmundur ALFREDSSON, «Indigenous Peoples, Treaties with...», *Encyclopedia of Public International Law*, p. 315.

173. Projet de Déclaration, préambule, al. 12 (souligné par nous); V. aussi Convention n° 107, préambule, al. 7 (intégration dans leurs communautés nationales respectives; Convention n° 169, préambule, al. 5 et art. 1, par. 1; Implementation of the Program of Action for the Second Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, *Report of the Meeting of Experts to Review the Experience of Countries in the Operation Schemes of Internal Self-Government for Indigenous peoples*, Nuuk, 26-28/9/91, E/CN.4/1992/42, Conclusions des experts, p. 12, par. 3, p. 13, par. 11).

174. Projet de Déclaration, pars. 21 et 22 (souligné par nous).

175. V. par exs. les articles 2 ou 5 de la Convention n° 107 ou 2,6 ou 7, §3, de la Convention n° 169.

- *la subordination des droits des peuples autochtones au respect des droits fondamentaux de l'État*[176];

- *ou le «droit d'entretenir et de développer les contacts, les relations et la coopération traditionnels(...) avec leurs frères par-delà les frontières des États, et [l']obligation de l'État d'adopter des mesures en vue de faciliter ces contacts*[177].

3.28 Ce dernier principe établit au surplus que la division des peuples autochtones entre deux ou plusieurs États n'est pas, par elle-même, contraire au droit international. Dès lors, cette perspective ne saurait constituer un obstacle juridique à l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté, contrairement à ce qui est parfois affirmé[178].

3.29 La conclusion fondamentale selon laquelle les peuples autochtones ne tiennent ni du droit constitutionnel canadien, ni du droit international un droit à constituer un État distinct ne signifie nullement qu'il ne s'agit pas de «peuples» au regard de ces deux ordres juridiques, ni que ces peuples ne soient pas titulaires du droit à disposer d'eux-mêmes.

Il est vrai que, sur ces points, le droit international s'est montré hésitant. Dans un premier temps, l'expression courante était : «populations autochtones». Récemment, elle a été supplantée par celle de : «peuples autochtones». Ainsi, en 1988, le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités est devenu le Groupe de travail sur les peuples autochtones. De même alors que la Convention n° 107 de l'O.I.T. était consacrée aux populations autochtones, la Convention n° 169 est relative aux «peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants».

Toutefois, de façon très significative[180], le paragraphe 3 de l'article 1er de cette dernière précise : «The use of the term «peoples» in this Convention shall not be construed as having any implication as regards the rights which may attach to the term under international law».

---

176. V. l'article 8, par. 2, de la Convention n° 169.

177. Voir art. 32 de la Convention n° 169 (souligné par nous) et le projet de Déclaration, projet de paragraphe 26 (souligné par nous).

178. V. par. ex. le témoignage de Richard FALK devant la Commission, *Journal des débats*, 4 fév. 1992, p. 705 et l'exposé écrit de la nation algonquine, p. 40. Sur le problème général des minorités à cet égard, v. *supra* n° 3.20.

180. V. M. N. SHAW, *op. cit.* n. (110), p. 28.

Cette «clause de prudence» est, à l'évidence, destinée à rassurer les États qui, comme le Canada[181], redoutaient que, par assimilations successives, on en vienne à reconnaître aux peuples autochtones les mêmes droits qu'aux peuples coloniaux ce qui eût inclus le droit à l'indépendance s'ils en exprimaient le désir (v. *supra* n° 3.05).

On a souligné, à juste titre, l'incohérence de l'attitude consistant à reconnaître l'existence de peuples autochtones au plan interne et à la refuser dans la sphère internationale : «It has never been demonstrated by the Canadian government why indigenous peoples would not constitute «peoples» under international law»[182].

3.30 Comme tout peuple, les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes (v. *supra* n° 3.04), ce que proclame avec force le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones : «Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes conformément au droit international»[183].

Mais, que ceci reflète ou non l'état actuel du droit positif, la portée de ce droit est aussitôt précisée :

En vertu de ce droit, ils déterminent librement leurs rapports avec les États dans lesquels ils vivent, dans un esprit de coexistence avec les autres citoyens, et assurent librement et dans la dignité leur développement économique, social, culturel et spirituel.

Certes, si ce texte reflète le droit positif - point qu'il n'est pas nécessaire d'élucider ici - il en résulte des droits étendus en faveur des peuples autochtones mais ils se situent à l'intérieur de l'État, ce que confirment les autres dispositions du projet (v. *supra* n° 3.27), pourtant très favorables à ces peuples.

Comme l'a écrit M. J. Martinez Cobo :

Self-determination, in its many forms, must be recognized as the basic precondition for the enjoyment by indigenous peoples of their fundamental rights and the determination of their own future. It must also be recognized that the right to self-determination exists at various levels and includes economic, social, cultural and political, factors. In essence, it constitutes the exercise of free choice by indigenous peoples who must, to a large extent, create the specific content of this principle, in both its internal and external expressions, which do not necessarily include the right to secede from the state in which they live and to set themselves up as sovereign entities.

181. V. *supra* n. (114).

182. Grand Council of the Crees of Quebec, Submission préc. n. (51), p. 60.

183. V. aussi les alinéas 13 et 14 du préambule.

This right may in fact be expressed in various forms of autonomy within the state, including the individual and collective right to be different and to be considered different[184].

3.31 Ainsi, contrairement à ce qui se produit pour les minorités non-autochtones, le droit international contemporain tend à reconnaître à ces peuples des droits étendus sur leurs terres et territoires ancestraux. Mais, quelle que soit la valeur juridique des textes qui traduisent cette tendance, ils ne vont pas jusqu'à reconnaître à ces terres et territoires un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État et ces droits ne s'apparentent en aucune manière à des droits de souveraineté.

Certes, si un ou plusieurs peuples autochtones en venaient à imposer l'existence effective d'un État dans un cadre territorial déterminé au détriment du Canada (ou du Québec, si celui-ci accède à l'indépendance), cet État pourrait acquérir une existence juridique. Mais il tiendrait son existence de son effectivité, renforcé, le cas échéant, par les reconnaissances dont il bénéficierait, mais non d'un droit préexistant appartenant au(x) peuple(s) considéré(s). Le problème se poserait alors, au plan des principes, dans les mêmes termes que pour le Québec lui-même (v. *supra* n° 2.41) mais pourrait être compliqué, concrètement, par la difficulté de déterminer précisément les limites des territoires autochtones.

IV Conclusions

4.01 Au terme de cette étude, il nous paraît utile de résumer les principales constatations auxquelles l'examen des questions posées nous a conduits :

i/ Au plan juridique, l'accession éventuelle à la souveraineté du Québec ne peut être fondée sur le principe de l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes qui n'entraîne vocation à l'indépendance que pour les peuples coloniaux ou pour ceux dont le territoire fait l'objet d'une occupation étrangère.

ii/ Les minorités linguistiques, ethniques ou religieuses n'ont pas non plus un tel droit; le droit international contemporain leur assure une protection étendue en matière culturelle au sens large, mais ne garantit pas de droits territoriaux spécifiques.

iii/ Il n'en va pas de même en ce qui concerne les peuples autochtones dont les relations spéciales avec leurs territoires et terres ancestraux sont pris en compte par le droit international qui leur garantit des droits territoriaux de plus en plus étendus. Néanmoins, quelle que soit la consistance exacte de ces droits dont la portée est, aujourd'hui, difficile à apprécier, ils ne sauraient s'analyser en la reconnaissance d'un quelconque droit à l'indépendance en faveur de ces peuples.

184. Rapport préc. n. (155), pars 579 et 580. V. aussi G. NETTHEIM, *op. cit.* n. (156), p. 120.

iv/ Dès lors, dans une situation non coloniale, l'accession à la souveraineté d'un territoire est une simple question de fait au regard du droit international : le nouvel État est considéré comme tel si son existence est effective. La reconnaissance par les États tiers (et par l'État dont le territoire concerné s'est détaché) constitue un test de cette effectivité.

v/ Au demeurant, dans le cas du Canada et du Québec, l'intégrité territoriale de celui-ci est garantie, avant l'indépendance, par les règles constitutionnelles de celui-là et le serait, après l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, par les principes bien établis et impératifs du droit international général. Il n'y a pas place pour une situation intermédiaire dans laquelle s'appliqueraient des règles différentes.

vi/ Lorsque la sécession se produit dans le cadre d'une circonscription territoriale bien définie, les anciennes limites de celle-ci constituent les frontières du nouvel État (principe de l'*uti possidetis juris*). La pratique internationale récente ne laisse aucun doute sur ce point lorsque l'État prédécesseur est une fédération, et traduit l'existence d'une *opinio juris* généralisée en ce sens.

vii/ Ces règles ne sont pas tenues en échec par les circonstances dans lesquelles certains territoires ont été rattachés au Québec. Seul importe «l'instantané territorial» au moment de l'accession à la souveraineté.

viii/ Si celle-ci se produit, le Québec «héritera» de l'intégrité du territoire qui est aujourd'hui le sien et de toutes les compétences relatives à celui-ci qui sont actuellement exercées par les autorités fédérales, notamment et y compris sur les réserves indiennes.

ix/ La succession aux limites territoriales existantes ne s'étend probablement pas au domaine maritime, nul État ne pouvant être privé de ses droits inhérents sur les espaces marins adjacents à ses côtes.

x/ Aucun principe de droit international n'empêche le Canada et le Québec éventuellement indépendant d'aménager comme ils l'entendent par voie de traités les règles précédentes.

4.02 Ces constatations nous conduisent à donner les réponses suivantes aux questions qui nous ont été posées :

. Question n° 1

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient les frontières actuelles et comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, sauf accord en sens contraire de la province avant l'indépendance ou entre les deux États après celle-ci.

. Question n° 2

Dans la même hypothèse, le principe de la continuité juridique (absence de *vacuum juris*) conduit à faire prévaloir l'intégrité territoriale du Québec, garantie tant par le droit constitutionnel canadien que par le droit international public, sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec que celles-ci émanent

- des autochtones du Québec, qui ont tous les droits appartenant aux minorités auxquels s'ajoutent ceux reconnus aux peuples autochtones par le droit international contemporain, sans qu'il en résulte un quelconque droit de sécession.

- de la minorité anglophone pour laquelle la protection offerte par le droit international n'a aucun effet territorial, ou

- des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, qui, en tant que telles, ne bénéficient d'aucune protection particulière au regard du droit international.

Ces conclusions sont renforcées par l'applicabilité du principe de la succession aux limites territoriales existantes au moment de l'accession à l'indépendance.

Nous certifions que, dans l'état actuel des informations dont nous disposons, l'argumentation et les conclusions ci-dessus exposées correspondent à nos convictions sincères et véritables. En foi de quoi, nous apposons ci-après nos signatures, pour servir et valoir ce que de droit.

À Paris le 8 mai 1992,

Thomas Franck Rosalyn Higgins Alain Pellet

Malcolm Shaw Christian Tomuschat

Annexe I

Mandat confié au groupe d'experts

Québec, le 4 mars 1992

Alain Pellet,
Malcolm N. Shaw,
Christian Tomuschat,
Rosalyn Higgins,
Thomas Franck,

Je veux en premier lieu vous remercier d'avoir accepté de faire partie d'un groupe de juristes experts en droit international qui est appelé à donner un avis à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, de l'Assemblée nationale du Québec.

J'aimerais également vous donner quelques précisions sur le contexte de votre mandat.

La Commission est l'une des deux commissions parlementaires mises sur pied l'an dernier suite à l'adoption de la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec (dont copie vous sera transmise). Les travaux de la Commission ont débuté à l'automne et se poursuivront jusqu'en avril. Son rapport, qui sera déposé au cours du printemps, constituera une étape importante vers la tenue du référendum sur la souveraineté qui est prévu par l'article 1 de la Loi. L'article 1 précise que ce référendum aura lieu en juin ou en octobre 1992.

Il est vite apparu que la question de l'intégrité du territoire du Québec au moment de son accession éventuelle à la souveraineté était l'une des plus sensibles et importantes devant la Commission.

Cette question se présente sous différents aspects. Certaines personnes soutiennent que le Québec ne pourrait accéder à la souveraineté avec son territoire actuel, mais plutôt avec le territoire dont il disposait en 1867, au moment de la formation de la fédération canadienne. En effet, les frontières du Québec ont été modifiées à deux reprises par des lois fédérales après cette date. Ces modifications, qui ont eu lieu en 1898 et en 1912, ont étendu considérablement le territoire nordique du Québec. La loi fédérale de 1912 contenait par ailleurs des conditions relatives aux relations entre le gouvernement du Québec et les autochtones qui habitent le nord de son territoire. Ces conditions ont été abrogées par une loi fédérale, adoptée en 1977, qui mettait en vigueur la Convention de la baie James et du Nord québécois. Certaines personnes continuent cependant de soutenir que ces conditions seraient violées par l'accession du Québec

au statut d'État souverain. D'autres considèrent que les territoires qui font l'objet des lois de 1898 et de 1912 ont été octroyés au Québec à titre de province dans le contexte de la fédération canadienne, et qu'ils ne sauraient être conservés par le Québec advenant un changement de son statut.

Par ailleurs, certains peuples autochtones du Québec revendiquent le droit à l'autodétermination, et considèrent que la décision démocratique du peuple québécois de choisir la souveraineté politique ne saurait s'appliquer à leurs territoires sans leur consentement. L'Assemblée nationale a reconnu que les collectivités autochtones du Québec formaient des nations, dans une résolution adoptée en 1985. Le gouvernement du Canada serait disposé à ce que la Constitution du Canada reconnaisse, selon des modalités qui restent à déterminer, le droit inhérent des peuples autochtones canadiens à l'autonomie gouvernementale, dans le cadre de la Constitution. Cependant, ni le gouvernement du Canada, ni le gouvernement du Québec ou d'une autre province, ni les parlements dont ces gouvernements relèvent, n'ont reconnu le droit des autochtones à l'autodétermination.

D'autres groupes de résidents du Québec pourraient réclamer le démembrement du territoire du Québec après un référendum dont le résultat serait favorable à la souveraineté. Puisque le Canada serait scindé en deux parties si le Québec faisait sécession, certains citoyens ont souhaité que le Canada conserve un couloir territorial à travers le Québec afin de relier l'Ontario au Nouveau-Brunswick. Certains membres de la minorité anglophone du Québec ont demandé que des régions où cette minorité est concentrée continuent de faire partie du Canada. Enfin, certains citoyens de régions frontalières pourraient, quelle que soit leur origine ethnique, désirer que ces régions soient rattachées au Canada.

Les questions que nous vous formulons ont pour but de s'adresser à l'ensemble de ces préoccupations. Ces questions portent sur l'application du principe de *l'uti possidetis* à l'hypothèse de la souveraineté du Québec.

Les questions

1. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient-elles les frontières actuelles, qui comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, ou celles de la province de Québec au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867?

2. Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le droit international ferait-il prévaloir le principe de l'intégrité territoriale (ou *uti possidetis*) sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, plus particulièrement

a) les revendications des autochtones du Québec qui invoquent le droit à l'autodétermination des peuples au sens du droit international;

b) les revendications de la minorité anglophone, notamment en ce qui concerne les régions du Québec où cette minorité est concentrée;

c) les revendications des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, quelle que soit l'origine ethnique de ces personnes.

Vous pouvez évidemment compter sur la collaboration du service juridique de notre Secrétariat. Vous trouverez en annexe une liste des documents qui vous seront transmis immédiatement.

Nous souhaitons que l'avis que vous rédigerez avec les autres membres de l'équipe nous parvienne dans les premiers jours d'avril. Une comparution devant la Commission de quelques membres de l'équipe pourrait avoir lieu peu après. Dans l'intervalle, j'espère avoir le plaisir de vous rencontrer dimanche, le 15 mars, à Paris. Je serai accompagné de M. André Binette, conseiller juridique du Secrétariat. Le lieu et l'heure de cette rencontre vous seront précisés par télécopieur.

Je suis par ailleurs informé qu'un projet de contrat vous sera acheminé dans les prochains jours, conformément aux dispositions convenues entre vous-mêmes ou votre représentant, et M. Binette.

J'espère que ces modalités vous apparaissent satisfaisantes. Soyez assuré de l'importance que nous attachons à votre travail dans ce dossier.

Veuillez agréer,l'expression de mes sentiments les meilleurs.

FRANÇOIS GEOFFRION
Secrétaire des commissions
sur le processus de détermination
de l'avenir politique et
constitutionnel du Québec.

Annexe II

Résumé des curriculum vitae des experts
(préparé par le Secrétariat)

FRANCK, THOMAS

Le professeur Thomas Franck est diplômé de la Harvard Law School. Il est actuellement Becker Professor et Directeur du Centre pour les études internationales de la Faculté de droit de l'Université de New York (New York University). Il est également rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law*.

Trois des 22 ouvrages publiés par le professeur Franck ont reçu des prix.

Le professeur Franck a été notamment conseiller constitutionnel de divers pays africains et délégué des Iles Salomon à l'Assemblée générale des Nations Unies.

HIGGINS, ROSALYN

Diplômée de l'Université de Cambridge, la professeure Rosalyn Higgins Q.C. enseigne le droit international public à la London School of Economics. Membre depuis 1984 du Comité sur les droits de l'Homme des Nations Unies, elle a conseillé le gouvernement du Royaume-Uni et divers gouvernements étrangers devant la Cour internationale de Justice.

Auteur de plusieurs volumes et dizaines d'articles traitant de droit international, le professeur Higgins détient la médaille Wolfgang Friedmann de l'Université Columbia pour sa contribution au droit international.

PELLET, ALAIN

Le professeur Alain Pellet est docteur d'État en droit public et agrégé des Facultés de droit. Il enseigne présentement le droit international public à l'Université de Paris X-Nanterre et à l'Institut d'Études politiques de Paris.

Il est membre de la Commission du Droit international des Nations Unies et membre suppléant de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des Droits de l'homme. Il a plaidé plusieurs affaires devant la Cour internationale de Justice; il a notamment assisté le Burkina Faso à propos du différend frontalier l'opposant au Mali; il est actuellement Conseil et avocat de l'Australie et du Tchad, dont il est également Agent adjoint dans l'affaire du différend territorial opposant ce pays à la Libye. Il

est en outre expert-consultant auprès de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie.

Directeur de la collection «Droit international» aux Éditions Économica, le professeur Pellet a publié de nombreux articles en droit international et plusieurs ouvrages, il a en particulier, co-dirigé, avec le professeur Jean-Pierre Cot, le commentaire article par article de *La Charte des Nations Unies* [qui a remporté le Prix Lemonon de l'Institut de France].

SHAW, MALCOLM N.

Le professeur Malcolm N. Shaw enseigne en ce moment le droit à l'Université de Leicester, Grande-Bretagne. De 1983 à 1986, il a été directeur de la Faculté de droit de l'Université d'Essex.

Récemment, il a représenté la Grande-Bretagne à la conférence tenue par les Nations Unies sur les droits de l'Homme à Kiev, URSS, 1990; il a aussi conseillé le gouvernement hongrois en matière de protection des droits des minorités.

Le professeur Shaw est l'auteur de deux livres, *International Law* et *Title to Territory in Africa - International Legal Issues*. Il a de plus rédigé de nombreux articles, notamment, sur la question des disputes territoriales en droit international.

TOMUSCHAT, CHRISTIAN

Diplômé de l'Université de Heidelberg, le professeur Christian Tomuschat dirige à Bonn, Allemagne, l'Institut de droit international de la Faculté de droit et d'économie. Il y enseigne le droit international public et le droit constitutionnel.

Le professeur Tomuschat a été membre du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies de 1977 à 1986. Il est actuellement président de la Commission du droit international des Nations Unies. De plus, il fait présentement enquête pour la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Guatemala, y compris les droits des peuples indigènes guatémaltèques. Enfin, il fait partie des conseils de rédaction de plusieurs revues européennes de droit international public.

Annexe III

Liste des documents fournis aux experts par le Secrétariat des Commissions sur le processus de déterminationde l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Première liste

1. Lois

- Loi constitutionnelle de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique)

- Loi constitutionnelle de 1871 (extraits)

- Loi constitutionnelle de 1982 (extraits)

- Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L.Q. 1991, c.34

2. Journal des débats

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 4 février 1992 - N° 24 (présentation de la Nation algonquine)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le jeudi 6 février 1992 - N° 26 (présentation de la Nation huronne-wendat)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 11 février 1992 - N° 27 (présentation de l'Assemblée des Premières Nations)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Le mardi 25 février 1992 - N° 31 (présentation du Grand Conseil des Cris du Québec)

3. Documents préparés par le Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté

- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *La démarche du Québec* (20 novembre 1991)

- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *La déclaration de souveraineté - Les frontières d'un Québec souverain* (11 octobre 1991)

- L'avenir politique et constitutionnel du Québec - *Les relations entre l'État et les nations autochtones* (7 février 1992)

- *Les frontières de la Province de Québec*, document préparé par le Secrétariat de la Commission et faisant référence aux lois suivantes :

. La Proclamation Royale (1763)
. L'Acte du Québec (1774)
. An Act for establishing Courts of Judicature in the Island of Newfoundland and the Islands adjacent; and for re-annexing Part of the coast of labrador and the Islands lying of the said Coast to the Government of Newfoundland (1809)
. An Act to provide for the Extinction of Feudal and Seignioral Rights and Burthens on Lands held *a Titre de Fief* and *a Titre de Cens*, in the Province of Lower Canada; and for the gradual Conversion of those Tenures into the Tenure of Free and Common Soccage; and for other Purposes relating to the said Province (1825)
. An Act for the Settlement of the Boundaries between the Provinces of Canada and New Brunswick (1851)
. Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest et nord-est de la province de Québec (1898)
. Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava (1912)
. Loi approuvant, mettant en vigueur et déclarant valides certaines conventions conclues entre le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, le gouvernement du Québec, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydro-électrique de Québec et le gouvernement du Canada et certaines autres conventions connexes auxquelles est partie le gouvernement du Canada (1977)

4. Autres

- Assemblée des Premières Nations - Mémoire à l'intention de l'Assemblée nationale - La Commission parlementaire étudiant les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - 11 février 1992

- *Status and rights of the James Bay Crees in the context of Quebec's secession from Canada* submitted by the Grand Council of the Crees (of Quebec) to the Commission on Human Rights of the United Nations - February 1992 (version française non-disponible)

- Henri Brun - *Le territoire du Québec, six études juridiques* - Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1974 (extraits)

- Cassette vidéo - 92.02.19 - Network CBC-TV - 22:10 The Journal.
Second in a series of reports on Quebec's possible separation.

- *Le Québec Statistique*, Les Publications du Québec, 59e édition, 1989.

1992.03.05

Deuxième liste

1. Journal des débats

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mercredi 9 octobre 1991 - N° 5 (présentation de M. Daniel Turp)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Jeudi 17 octobre 1991 - N° 6 (présentation de M. Henri Dorion)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mardi 22 octobre 1991 - N° 7 (présentation de M. Henri Dorion)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Jeudi 7 novembre 1991 - N° 8 (présentation de M. André Patry)

- Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté - Mardi 26 novembre 1991 - N° 10 (présentation de M. Stephen A. Scott et de M. Henri Brun)

1992.03.11

Troisième liste

1. Lois

- Loi constitutionnelle de 1982 - Proclamation de 1983 modifiant la Constitution

- Loi sur les Indiens (1989)

- Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires (édition 1991)

- Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q. 1978 c. 67

- Convention du Nord-Est québécois (Naskapi)

2. Commission Bélanger-Campeau

- Rapport

- José WOEHRLING

. *Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec*

- Jacques-Yvan MORIN

. *Réflexions sur l'avenir culturel, économique et constitutionnel du Québec et du Canada* (Novembre 1990)
. Résumé du mémoire
. Présentation de M. Jacques-Yvan Morin à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (jeudi 13 décembre 1990)

- Daniel TURP

. *Exposé-réponse* (Novembre 1990)
. Présentation de M. Daniel Turp à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (mardi 18 décembre 1990)

3. Documents présentés devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté

- Jacques-Yvan MORIN

. *La constitution d'un Québec souverain*
. Présentation de M. Jacques-Yvan Morin (mardi 17 décembre 1991)

- Jean-Jacques SIMARD

. *Développement et auto-détermination autochtones : l'expérience de la Baie James et du Nord québécois*

- Nation Algonquine
- Conseil de la nation huronne-wendat
- Grand conseil des Cris du Québec
- Brad MORSE

. *Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad*

4. Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (1971)

- La région de la Capitale canadienne (vol. 1.1, extraits)
- La frontière Québec-Ontario (vol. 2.1, extraits)
- La frontière du Labrador (vol. 3.1, extraits)
- Le domaine indien (vol. 4.1, extraits)
- Les frontières septentrionales (vol. 5.1, extraits)
- Les frontières méridionales (vol. 6.1, extraits)

5. Commission des négociations des affaires indiennes (1973)

- La problématique des réserves indiennes au Québec (conclusion générale)

6. Coupures de presse

- «No troops against Quebec, Clark says», *Vancouver Sun*, Jeudi 28 novembre, 1991
- «Mulroney se défend de vouloir "faire peur au monde"», *La Presse*, Lundi 2 décembre 1991

- «Le rôle de l'armée n'est pas de se battre pour l'unité du pays, soutient Chastelain», *La Presse*, Samedi 07 décembre 1991

- «Le général De Chastelain invite l'armée au calme», *La Presse*, Jeudi 19 décembre 1991

1992.03.20

Quatrième liste

1- LIVRES

David J. BERCUSON & Barry COOPER, *Deconfederation - Canada without Quebec*, 1991, Key Porter Books.

David L. VARTY, *Who gets Ungava?*, 1991, Varty & Company Printers.

William F. SHAW & Lionel ALBERT, *Partition - The Price of Québec's Independence*, 1980, Thornhill Publishing Montréal.

Henri BRUN, *Le territoire du Québec*, 1974, Les Presses de l'Université Laval

Jacques BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 1976, Les Presses de l'Université de Montréal.

2- DOCUMENTS DÉPOSÉS À LA COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

Henri BRUN	*Les conséquence territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté*
Stephen A. SCOTT	*Observations préparées à l'intention de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté*

3- DOCUMENT DÉPOSÉ À LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR TOUTE OFFRE D'UN NOUVEAU PARTENARIAT DE NATURE CONSTITUTIONNELLE

Gordon ROBERTSON *Submission to Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle*

- Présentation du 22 janvier 1992.

1992.03.26

Annexe IV

Sigles et abréviations

A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.J.I.L.	American Journal of International Law
Ann. Can. D.I.	Annuaire canadien du droit international
Ann. C.D.I.	Annuaire de la Commission du droit international
as.	autres
Can. Bar Rev.	Canadian Bar Review
C.D.I.	Commission du droit international
C.I.J.	Cour internationale de Justice
C.P.A.	Cour permanente d'arbitrage
C.P.J.I.	Cour permanente de Justice internationale
C.S.C.E.	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
I.D.I.	Institut du Droit international
I.L.R.	International Law Reports
n.	note
not.	notamment
O.E.A.	Organisation des États américains
O.I.T.	Organisation internationale du Travail
O.U.A.	Organisation de l'Unité africaine
par(s)	paragraphe(s)
Rec.	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la C.I.J.
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.S.A.	Recueil des sentences arbitrales publié par les Nations Unies
s.	suivant(e)s
v.	voir

Stephen A. Scott

Autodétermination, sécession, division, légalité : observations préparées à l'intention de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté

La transcription intégrale du témoignage de Stephen A. Scott se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 10, 26 novembre 1991

Avant-propos

Monsieur le président:

Je vous remercie de l'invitation de vous rencontrer aujourd'hui afin de participer à la discussion des questions importantes comprises à votre mandat. J'avais voulu vous offrir, d'avance, un texte plus élaboré; mais le délai assez court, ainsi que le nombre des commissions et des comités, fédéraux et provinciaux, — pour ne parler des questions soulevées devant les tribunaux, — m'ont empêché. Le Secrétariat vous a distribué le texte d'une conférence que j'ai offerte le 30 mai à McGill, au cours d'un colloque au sujet du «Federalism in North America», et intitulé Secession or Reform? Mechanisms and Directions of Constitutional Change in Canada[1] Je m'inspire de certains thèmes de cette conférence. Vu votre mandat, mes propos d'aujourd'hui s'adressent aux questions d'autodétermination et sécession, plutôt qu'aux questions plus larges sur les origines de, et les solutions à, la crise que nous vivons actuellement. Mais dans nos échanges qui suivrons il se peut que vous voudrez aussi aborder de tels sujets.

1. Les questions

Il y a quelques semaines qu'un autre de vos témoins, dont j'oublie le nom, vous avait fait certaines observations qui ont paru aux médias, selon lesquelles un Québec, qui se serait déclaré état indépendant et souverain, jouirait, de plein droit, de tout son territoire actuel de province, et ce en vertu de la reconnaissance des autres états. C'est d'ailleurs une thèse que l'on rencontre souvent. Ce qui m'a frappé, c'était ceci. Un jour, le Québec était une province canadienne, avec un territoire, et des pouvoirs, définis par la constitution canadienne. Le lendemain, le Québec était un état souverain avec le même territoire. Tout s'était passé comme par la magie. Ce qui manquait c'était l'analyse **du processus par lequel une province se transformait dans un état souverain et indépendant**. Je vous le soumets respectueusement, c'est là précisément le noeud de la question. L'indépendance du Québec ne peut se faire que de l'une de deux façons: **soit dans le respect** de la constitution et des lois canadiennes, **soit en violation** de ces dernières, — c'est-à-dire, **par acte révolutionnaire**, soit accompagné, ou encore pas, par la violence. Or, l'indépendance a-t-elle lieu dans la légalité constitutionnelle? Première question. Il y a une deuxième question **distincte**, et en quelque sorte **parallèle**, à savoir si **le droit positif international contemporain** reconnaît à **une partie** de la population de l'état canadien, un droit de sécession de la fédération canadienne, contre la volonté des institutions de cette fédération, et le droit connexe de retirer avec eux une partie du territoire canadien. À part les questions d'ordre juridique de droit **canadien**, ou encore de droit **international**, il y a aussi des questions sous-jacentes **d'ordre moral**. Par ailleurs on ne doit pas perdre de vue des questions **d'opportunité ou de prudence**, auxquelles devraient réfléchir ceux qui **encouragent**, ou

1. A.R. RIGGS & T. VELK, editors, *Federalism in Peril : National Unity, Individualism, Free Markets, and the Emerging Economy* (Vancouver, The Fraser Institute, 1992), p. 149 ff.

permettent, aux forces centrifuges sociales de s'échapper au contrôle, de façon que l'on ne puisse en prévoir l'issue.

2. Le droit international contemporain

Comme vous le savez, je ne suis pas internationaliste de spécialisation. Je n'ai pas pu me mettre au courant de la vaste littérature au sujet des droits, dits «d'autodétermination», qui peuvent exister sur le plan du droit international. Mais on ne peut pas en passer outre sans mention.

Même si, en général, il manque au droit international des sanctions coercitives, la fédération canadienne, et ses citoyens, hésiteraient à refuser de respecter ses règles, s'il y en a clairement établies dans la coutume et dans la pratique d'états, et acceptées par notre fédération. En y jetant un coup d'oeil, j'arrive aux réflexions suivantes.

En parcourant la littérature, on trouve facilement parmi les **auteurs** des thèses, parfois assez radicales — voulant que des groupes définis — soit par langue, par histoire, par géographie, par religion, ou autrement, — se trouvant à l'intérieur d'un état, aient effectivement le droit de sécession et de démembrer ces états; encore que la **répartition** des territoires, suite à la sécession, se résolue pour ces auteurs beaucoup moins facilement. **La pratique des états**, néanmoins, se montre beaucoup plus conservatrice.

Il ne manque pas, dans les grands instruments de droit international moderne, — c'est-à-dire, depuis la deuxième guerre mondiale, — des dispositions reconnaissant un droit d'autodétermination. D'abord, dans son premier article, la *Charte des Nations Unies* énumère les «Buts des Nations Unies», dont «le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes»; et il y en a d'autre mention à l'article 55 de cette *Charte*, à la rubrique «COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE INTERNATIONALE». On doit faire mention aussi du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, fait à New York le 19 décembre 1966; en vigueur le 23 mars 1976; dont les instruments d'accession du Canada ont été déposés le 19 mai 1976; et qui est en vigueur pour le Canada le 19 août 1976. Le premier paragraphe de son premier article se lit comme suit:

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

À sa face même, il est difficile de voir quelles sont les limites du principe de l'autodétermination.

Comme le note, il y a quelques mois, le professeur Lea Brilmayer de la Faculté de droit de Yale, dans un article «Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation», paru au *Yale Journal of International Law* (volume 16, pages 177 et suivantes, à la page 182):

The self-determination norm, if taken at face value, seemed to require that states be willing to subdivide indefinitely into an infinitely larger number of infinitely smaller political entities.

Mais — comme le reconnaît ce même auteur, — **la pratique des états ne l'a pas voulu ainsi.**

Le 14 décembre, 1960, l'Assemblée générale de l'ONU a passé à un vote de 189 contre 0, avec 9 abstentions, une résolution, no 1514(XV), au sujet de l'accès à l'indépendance des pays et des peuples coloniaux; dont je reproduis les trois paragraphes suivants, où l'Assemblée Générale déclarait que:

1. The subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation.

2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

[...] *6. Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations. (Yearbook of the United Nations 1960* (United Nations, New York, Ch. V, pp. 44 et seq., aux pp. 48-50).

Un auteur anglais, Patrick Thornberry, a traité en 1989 de «Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments», ((1989) 38 *International and Comparative Law Quarterly*, pages 867 et suivantes. Il note (p. 871):

Despite its invocation in the inter-war years, self-determination was not part of positive international law.

et il analyse plusieurs textes, dont la résolution que je viens de citer. Au sujet de cette dernière, il dit (p. 875):

The logic of the resolution is relatively simple: peoples hold the right of self-determination; a people is the whole people of a territory; a people exercises its right through the achievement of independence.

Autrement dit, le droit d'autodétermination appartient **à l'ensemble** des personnes d'un territoire colonial et, *a fortiori*, **à l'ensemble** de la population d'un état souverain — **et non pas à la partie de celui-ci. Le Canada intégralement, et dans toutes ses parties, appartient à tout son peuple, quant à sa souveraineté.** Pour **certaines fins limitées, définies par la Constitution**, des parties, dites provinces, se gouvernent séparément, dans l'exercice **de pouvoirs définis**. La population d'une province n'a aucun droit au-delà de l'exercice de ces pouvoirs-là, découlant de la Constitution.

Encore, l'Assemblée Générale de l'O.N.U. a adopté, sans vote, le 24 octobre 1970, une résolution dont le premier article approuvait une annexe intitulée:

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.

et qui comportait les dispositions pertinentes suivantes:

Preamble

The General Assembly, [...]
Convinced that the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a major obstacle to the promotion of international peace and security,

Convinced that the principle of equal rights and self-determination of peoples constitutes a significant contribution to contemporary international law, and that its effective application is of paramount importance for the promition of friendly relations among States, based on respect for the principle of sovereign equality,

Convinced in consequence that any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter,

Considering the provisions of the Charter as a whole and taking into account the role of relevant resolutions adopted by the competent organs of the United Nations relating to the content of the principles,

Considering that the progressive development and codification of the following principles: [...]

e) The principle of equal rights and self-determination of peoples, [...]

so as to secure their more effective application within the international community, would promote the realization of the purposes of the United Nations, [...]

[...] *1. Solemnly proclaims the following principles:* [...]

The principle of equal rights and self-determination of peoples

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development,

and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

[...] *The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.*

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national duty and territorial integrity of any other State or country. [...] (*Yearbook of the United Nations 1970, Vol. 24, pp. 788-792; Resolution No. 2625 (XXV)*).

C'est en lisant ces textes que l'on comprend pourquoi le professeur Brilmayer, au cours de l'article précité, dit (pp. 182-3):

Although some find this hypocritical, international law currently supports the position that anti-colonial movements can invoke the right of self-determination, but not groups seeking to secede from established states. Once free of colonial rule, the newly established states become entitled to territorial sovereignty.

et encore (p. 177, n. 5):

The opponents of secession are probably correct as a matter of positive law.

En somme, le droit positif international contemporain, dit «d'auto-détermination», ne va pas au-delà d'attribuer un droit d'indépendance **aux populations intégrales des états souverains** ainsi **qu'à des peuples coloniaux**, c'est-à-dire **à des peuples qui sont gouvernés par d'autres**, et notamment lorsqu'il y a séparation géographique, et peut-être aussi différence ethnique ou autre, entre le pouvoir impérial et la colonie. Encore là, le droit s'exerce dans le respect des frontières existantes. C'est les pays d'Afrique qui y insistaient surtout. Tel droit d'auto-détermination ne peut avoir aucune pertinence pour la population du Québec, à laquelle appartiennent non seulement tous les droit civils et politiques, mais aussi une très large autonomie constitutionnelle, dépassant en pratique même celle des états américains.

Le gouvernement représentatif existe au Québec depuis 1791; le gouvernement responsable depuis les années 1840. Les représentants élus du Canada français du Québec ont voulu établir la fédération canadienne, et ce peuple y participe, à la même base que tous les autres citoyens, depuis plus d'un siècle. Tout droit d'autodétermination qui aurait pu, par hypothèse, exister, à été définitivement exercé depuis longtemps. Le droit international, pas plus que la constitution canadienne, pas plus (à mon avis) que le bon sens élémentaire, ne peuvent attribuer à des groupes particuliers de citoyens, — concentrés ou non dans des parties définies d'un pays, — aucun droit de démembrer ce pays à n'importe quel moment. Ni les pays, ni la communauté internationale, ne peuvent fonctionner ainsi.

N'oublions pas que, même si on acceptait la thèse contraire, il resterait les questions *(1)* des droits d'autodétermination **des différents groupes au sein du Québec**, et *(2)* de **la répartition de son territoire**: en somme, les questions de la divisibilité du Québec.

Plusieurs autour de cette table auront de la difficulté à accepter mes arguments. Mais si vous vous situez, **non pas à la veille de** l'indépendance du Québec, mais plutôt **au lendemain de l'indépendance**, faisant à votre tour face à des demandes de sécession, vous serez mieux placés à les évaluer et à comprendre le conservatisme de la pratique internationale à cet égard, à laquelle vous vous rallieriez, — j'en suis certain —, une fois que l'indépendance était acquise.

3. *L'intégrité territoriale*

Ceci m'amène à la question de l'intégrité territoriale et du double standard. Pour certains, le Canada est divisible, et le Québec ne l'est pas. Je ne puis accepter ce genre de raisonnement, soit sur le plan du droit constitutionnel, soit sur le plan du droit international, soit même sur le plan de la simple morale. **Tout argument voulant que le Québec soit indivisible veut aussi que le Canada le soit également. Et tout argument voulant que le Canada soit divisible veut que le Québec le soit aussi.** S'il y a un peuple Québécois, défini par ses liens de langue, de culture, d'histoire, il y a d'autres peuples définis de la même façon: notamment les autochtones et la communauté anglophone. Si certains ont des droits «d'autodétermination», — voir de sécession, — d'autres doivent les avoir **également** et **de la même façon**. Il est arbitraire, et, dès lors, oiseux, d'insister que la seule frontière du Québec définit la circonscription unique pertinente aux fins des droits d'autodétermination. Il y a, effectivement, plusieurs réponses.

D'abord, le droit international, ainsi que le droit constitutionnel canadien, attribuent, tous deux, les droits de souveraineté — y compris l'autodétermination, — à l'état canadien **dans son ensemble**: ce qui veut dire, en fin de compte, tout le peuple canadien, agissant notamment par ses processus d'amendement constitutionnel. Ceci veut dire que la seule circonscription pertinente à l'autodétermination, c'est **le Canada en entier**; donc, c'est **la frontière canadienne** qui est la seule borne pertinente.

Ensuite, si à vrai dire, le droit international accorde des droits d'autodétermination **à la partie** de la population d'un état souverain, — pour justifier ainsi la sécession, — ce droit ne peut évidemment dépendre de quelconques frontières **existantes**, pas plus provinciales ou municipales que nationales. On ne pourra donc refuser **à toute minorité identifiable** le même droit de «disposer d'eux-mêmes»; et ce, sans égard à l'accident qu'ils seraient, ou ne seraient pas, majoritaires à l'intérieur d'une unité, ou d'une subdivision politique, quelconque, qui pourrait exister aujourd'hui, ou à tout autre moment donné.

Enfin, à part les frontières nationale et provinciales, l'on connaît beaucoup d'autres: celles des municipalités, des juridictions scolaires, des circonscriptions électorales, des districts judiciaires, et encore d'autres. Le fait qu'une ligne est tracée à terre ne prouve rien en soi, — ni du point de vue juridique, ni du point de vue moral. Une ligne quelconque ne peut —, par soi-même, — donner lieu à un droit d'accès à la souveraineté pour la population qui peut s'y trouver majoritaire. Une unité ou subdivision politique quelconque **n'existe que pour le but de sa création**: c'est-à-dire pour les seules fins de l'exercice des pouvoirs spécifiques qui peuvent lui être attribuées, par la constitution et par les lois, à un moment donné. Ni plus ni moins. C'est vrai pour une municipalité, et c'est vrai pour une province. **C'est la Constitution, à elle seule, qui crée les provinces, et qui leur attribue leurs pouvoirs. Une province n'a aucune existence, aucun droit, ni aucun pouvoir, au-delà, ni en dehors, de la Constitution. La population d'une province a le droit, mais seulement le droit, de la gouverner à l'intérieur de la Constitution, dans le respect de la constitution, et dans l'exercice des pouvoirs attribués par la Constitution. Ni plus ni moins.**

4. Le processus d'amendement constitutionnel

Sous l'optique du droit international, et certes sous l'optique du droit constitutionnel canadien, l'accession du Québec à l'indépendance, dans le respect de la légalité, ne peut se faire que par le moyen des processus canadiens d'amendement constitutionnel. Cette vaste transformation juridique, de pouvoirs et de statut territorial, qui s'appelle «l'accès à la souveraineté» constitue un changement constitutionnel des plus majeurs imaginables. Parmi les processus de la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'on ne peut, de façon certaine, indiquer le, ou les, mécanismes auxquels l'on **peut**, ou auxquels l'on **doit**, avoir recours.

D'une part, on peut proposer la nécessité de recours au processus de *l'article 41*, c'est-à-dire, des chambres fédérales et de **l'unanimité des provinces**, puisque la souveraineté toucherait nécessairement, entre autres, les matières y prévues. À l'autre extrême, on peut soutenir la thèse que *l'article 43* permet de changer, de n'importe quelle façon, le statut du territoire d'une province canadienne, moyennant seulement le consentement des chambres du Parlement fédéral (ou des Communes, sans le Sénat, après 180 jours) ainsi que l'assemblée législative **de toute province dont le territoire est affecté**; c'est-à-dire le Québec seulement; et que, par la suite, le Parlement et gouvernement fédéraux pourraient **unilatéralement** accorder l'indépendance au Québec. La thèse intermédiaire voudrait qu'il faut recourir à la formule dite «générale», voir

l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ce qui exigerait, au-delà des chambres du Parlement fédéral (ou des Communes, sans le Sénat, après 180 jours) le consentement des assemblées législatives **de deux-tiers des provinces comprenant au moins 50 pour cent de la population de toutes les provinces.** Cette dernière était la thèse préférée par la majorité de mes étudiants qui répondaient à une question d'examen au mois de mai.

Quel que soit le mécanisme approprié, une chose est incontestable. **Dans la légalité**, il n'y a **aucun** moyen de changement constitutionnel, — donc **aucun** moyen de sécession pour une province, ou territoire, ou autre subdivision — **que ceux prévus par la Constitution elle-même**. Comme le disait Abraham Lincoln aux États-Unis, «The States have their status in the Union, and they have no other legal *status*. If they break from this they can only do so against law and by revolution». (*Complete Works*, VI, p. 315 (14 juillet 1861)).

La décision de permettre, ou encore de refuser, le démembrement du territoire canadien **appartient alors au peuple canadien dans son entier**, qui peut **parler directement** par voie référendaire, mais qui doit **agir** par les processus d'amendement constitutionnel, où il est actuellement question **des chambres législatives fédérales et provinciales. La population canadienne a le droit souverain de dire «oui», ou de dire «non», au démembrement du Canada; ou encore de dire «oui», mais à des conditions qui lui semblent bonnes.**

De telles conditions sur l'indépendance du Québec toucheraient presque certainement la question des territoires, et ainsi de la frontière, d'un Québec indépendant. Dans le sud du Québec, autour du fleuve St-Laurent, il serait question de l'autodétermination des personnes, ou groupes, opposées à la sécession; parmi lesquelles se trouveraient sans doute de nombreux francophones, ainsi que des gens d'autres communautés linguistiques. Ailleurs au Québec, il serait question surtout des autochtones. Une question centrale serait le sort des territoires du nord du Québec, ceux rattachés au Québec depuis la Confédération de 1867, — c'est-à-dire, les territoires, autrefois sous la seule autorité fédérale, qui ont été ajoutés au Québec par des lois fédérales de 1898 et 1912, — territoires d'ailleurs qui représentent plus ou moins les deux-tiers du territoire actuel du Québec, pour ne pas mentionner des ressources essentielles à sa condition économique. À part la question de la volonté de leurs habitants, il reste le fait que ces territoires, d'exploration anglaise, étaient sous la souveraineté des Couronnes anglaise, et ensuite britannique, **longtemps avant la cession de la Nouvelle-France en 1763**, malgré que la France y ait pu brièvement occuper certains forts. Comme vous le savez, c'est le Traité du 11 avril 1713, signé à Utrecht entre les ambassadeurs des souverains britannique et français, qui a reconnu la souveraineté de la Grande-Bretagne sur ces territoires, comportant notamment tout le bassin hydrographique de la Baie d'Hudson: à l'article X on lit:

X. Le Roi T.C. restituera au Royaume & à la Reine de la G.B. pour les posséder en plein Droit & à perpétuité, la Baye & le Détroit d'Hudson avec toutes les Terres, Mers, Rivages, Fleuves, & lieux qui en dépendent & qui y sont situez, sans rien excepter de l'étendue des. Terres & Mers possedez présentement par les François [...]

Ces territoires ont été attachés au Québec par le Parlement fédéral **pour y faire partie d'une province canadienne**, — le Québec, — et pour se gouverner, par les institutions de cette province, **comme une province, et à l'intérieur de ses pouvoirs constitutionnels**. Tant et aussi longtemps que le Québec demeure province canadienne, la Constitution protège incontestablement son intégrité territoriale. Ceci découle des articles 43 et 41(e) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Je suis partisan inconditionnel de **l'intégrité et du Québec et du Canada**. Mais une fois que le Québec se met en route vers la souveraineté, soit dans la légalité soit par acte révolutionnaire, tout revient en question. **C'est alors le Québec qui veut changer le statu quo**. C'est alors le Québec qui doit en accepter les conséquences. Le Canada serait, à mon avis, insensé d'accepter que les territoires de 1898 et 1912 lui soit déchirés. Ottawa ne veut pas en parler aujourd'hui, mais ce sera question inséparable de la question d'indépendance. Vu l'énorme étendue de ces territoires, et leur faible population, le Québec, même révolutionnaire, ne se trouverait point dans aucune position physique d'exercer la force nécessaire pour enlever ces territoires du Canada sans le consentement de ce dernier, c'est-à-dire, de changer, par sa seule volonté, le **statu quo**.

En somme, la préservation de son intégrité territoriale offre une raison décisive au Québec pour cesser d'encourager les forces centrifuges dont on ne peut prévoir l'issue.

5. L'indépendance par acte unilatéral et la force en défense de la Constitution

La force, c'est le péché originel des États. Ne nous en leurrons pas. Tout gouvernement doit y recourir en dernier ressort pour faire valoir les lois. Les prisons en sont la preuve. Le Québec et le Canada le font quotidiennement. En dernier ressort, il incombe au Parlement et au Gouvernement du Canada de défendre, et de faire exécuter, la Constitution et les lois du Canada, — et dès lors défendre l'intégrité territoriale du pays, — contre tous qui y résistent ou qui y portent atteinte — soit l'envahisseur étranger, soit encore l'habitant du pays qui porte atteinte à l'ordre public. La Constitution est claire à ce sujet. Passé un certain point, où les institutions provinciales ne peuvent, ou ne veulent, plus maintenir l'ordre public légal, la Constitution, et les lois, on doit recourir à l'autorité fédérale. Il y a très peu de temps que le gouvernement du Québec lui-même a dû recourir aux forces armées canadiennes à Oka, et ailleurs, où le désordre donnait lieu à une situation qui dépassait ses propres moyens.

En droit canadien, il est élémentaire que toute tentative de renverser l'autorité gouvernementale par des moyens extra-constitutionnels — tout acte de ce fait révolutionnaire — est non seulement **nul**, mais en principe aussi en soi un fait **criminel**. C'est ainsi que l'on doive regarder toute déclaration unilatérale d'indépendance par les membres d'un législature provinciale, ou d'un gouvernement, ou par toute autre personne, — que ce soit sans ou avec référendum, que ce soit en leur nom personnel, ou au prétendu nom de ces institutions. Effectivement, de telles mesures seraient, en soi, fort probablement, la trahison. Au moins, ils constitueraient presque certainement des **invitations** à la trahison; et cette trahison serait complète au plus tard au

moment où l'on servait de la force pour résister à l'autorité du gouvernement établie par la Constitution.

On devrait, par ailleurs, attendre à ce que les tribunaux refusent de se soumettre à tout outrage à la Constitution, et que les agents de police obéissent aux tribunaux. Les juges se trouveraient-ils attaqués ou épurés par la suite? Ce sont des voies que l'on doive éviter. En somme, on doit conseiller le respect de la légalité. J'espère que vous serez d'accord.

Mais il se peut que ces conseils de légalité ne se trouvent pas respectés. Alors doit-on le dire clairement et franchement. **Se servir de la force pour faire valoir la Constitution, les lois, et l'intégrité territoriale de l'État, c'est ni plus ni moins que la légitime auto-défense.** L'odieux du recours à la force doit tomber sur ceux qui attaquent la Constitution, les lois, et le territoire, et non pas sur ceux qui les défendent. Le **statu quo** représente à la fois les droits **du peuple canadien dans son ensemble**, et aussi **le droit de chaque individu canadien qui veut l'intégrité du Canada**. C'est à juste titre que le peuple canadien pourrait insister à le préserver. Les Québécois les plus nationalistes deviendraient à leur tour vite partisans des mêmes principes pour défendre l'intégrité d'un Québec devenu indépendant. Encore là, il ne peut y avoir deux standards.

Henri Brun

Les conséquences territoriales de l'accession du Québec à la souveraineté

La transcription intégrale du témoignage de Henri Brun se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 10, 26 novembre 1991

L'objectif que j'entends poursuivre dans les pages qui suivent n'est pas de tenter d'apporter réponse à toutes les questions de frontière auxquelles il faudrait porter attention si le Québec devait accéder à la souveraineté. Ce qu'on m'a demandé, et ce à quoi je vais me restreindre, c'est plutôt d'exprimer mon opinion juridique sur la question plus générale de savoir si le Québec pourrait perdre ou acquérir des portions significatives de territoire s'il devait accéder à la souveraineté de façon unilatérale, c'est-à-dire par l'exercice de son droit à l'autodétermination. Pourrait-on soutenir, d'une part, que le Québec possède ce droit de s'autodéterminer en fonction d'une partie seulement de son territoire? Pourrait-on prétendre, d'autre part, que l'acquisition du statut d'État souverain aurait pour effet d'ajouter au territoire actuel du Québec? En pratique, la première de ces questions concerne **le territoire terrestre du Québec** (1.), alors que la seconde concerne **le territoire maritime du Québec** (2.).

Un certain nombre de personnes se sont prononcées récemment sur ces questions[1]. Je n'entends toutefois pas exprimer mon opinion personnelle par référence à ces différentes prises de positions. D'autre part, je sens le besoin de dire que le délai dont j'ai bénéficié pour préparer cette opinion m'a obligé à m'en tenir à l'essentiel.

Avant de répondre à ces deux questions que j'ai formulées, il est nécessaire de savoir quel est le régime de droit applicable à ces questions et, partant, de savoir quelles instances judiciaires auraient compétence pour trancher à leur sujet entre des prétentions irréconciliables.

Tant que le Québec demeure un membre de la fédération canadienne, c'est évidemment vers le droit constitutionnel canadien qu'il faut se tourner pour savoir comment le territoire de cette province peut évoluer. Or il nous apparaît tout à fait clair que selon le droit constitutionnel canadien le territoire du Québec ne peut être modifié qu'avec l'accord de la Législature du Québec[2]. Les tribunaux canadiens, et en dernière instance la Cour suprême du Canada, seraient

---

1. D.L. VARTY, *Who Gets Ungava?*, Vancouver, Varty and Co., 1991; D.J. BERCUSON et B. COOPER, *Deconfederation; Canada Without Quebec*, Toronto, Key Porter Books, 1991; J. ARNETT, «The Québécois Can't Take It All With Them», *The Globe and Mail*, 10 oct. 91; C. PHILLIPS, «Dividing Up the Nation», *The Globe and Mail*, 29 oct. 91; H. DORION, «Le territoire du Québec ne serait-il qu'une enclave (?)», *Le Soleil*, 22 oct. 91; A. PATRY, «Le Québec, son armée et la reconnaissance internationale», *Le Devoir*, 9 nov. 91; R. ADAMS, «La guerre sourde contre l'intégrité territoriale du Québec», *Le Devoir*, 13 nov. 91, M. ADAM, «Tout le Canada devrait se prononcer sur le projet de séparation du Québec», *La Presse*, 4 juin 91; M.C. AUGER, «Partition ou guerre civile», *Le Journal de Montréal*, 20 juin 91; ces deux derniers articles rapportent des propos tenus par S. SCOTT de l'Université McGill. M. JANIGAN, «What If Quebec Separates?», *Maclean's*, 25 nov. 91.

2. En vertu de l'a. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, L.R.C. 1985, app. II, no 44, et de l'a. 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871*, L.R.C. 1985, app. II, no 11. Voir à ce sujet J. WOEHRLING, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans le *Document de travail no 2* de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Assemblée nationale, 1991, p. 58.

donc les tribunaux compétents pour trancher tout conflit à cet égard, mais leurs décisions devraient nécessairement déboucher sur la reconnaissance que l'accord du Québec est essentiel à toute modification du territoire du Québec.

Une fois le Québec devenu un État souverain, il en va cependant tout autrement. Il nous apparaît tout aussi évident en effet que seul le droit international pourrait alors présider au règlement d'un litige territorial entre le Canada et le Québec devenu pays souverain, et ceci même si ce droit international doit emprunter largement au droit constitutionnel canadien pour trouver réponse à la question qu'on lui pose. Partant, seuls des tribunaux internationaux, la Cour internationale de justice par exemple, auraient compétence pour répondre aux deux questions que nous avons précédemment formulées. Les tribunaux canadiens dans ce nouveau contexte seraient en effet devenus à la fois juges et parties.

Autrement dit, ce qu'il faut se demander par rapport à ces deux questions c'est ceci: comment en disposerait vraisemblablement un tribunal comme la Cour internationale de justice? À mon avis, c'est là la seule façon d'exprimer sur ce sujet une opinion qui soit de nature juridique: toute tentative d'imposer par la force une prétention territoriale équivaut en effet à un acte de guerre, qui par définition n'a rien à voir avec l'état de droit (*rule of law*).

1. Le territoire terrestre: la question du Québec septentrional

La question que certains posent, au sujet du territoire terrestre du Québec, est celle de savoir si le droit du Québec de s'autodéterminer s'étend à tout son territoire actuel. Y a-t-il, autrement dit, des distinctions à faire à cet égard entre différentes parties du territoire du Québec, de telle sorte qu'en cas de sécession unilatérale des portions de ce territoire se trouveraient à demeurer canadiennes?

Il appert qu'en droit international, aucun principe n'est de nature à fonder l'idée que le territoire de l'État qui fait sécession puisse être amputé au profit de l'État antérieur. Au contraire les principes de l'*uti possidetis* et de l'effectivité veulent qu'en principe tout au moins l'État qui fait sécession conserve tout son territoire, tel que possédé au moment de la sécession, s'il est en mesure d'exercer efficacement à son endroit la plénitude des compétences étatiques[3].

L'on peut se demander, néanmoins, si des données propres au droit et à l'histoire constitutionnels du Canada et du Québec ne pourraient pas conduire un tribunal international à des conclusions contraires à ce principe de base. Ce que devrait toutefois constater ce tribunal, avant toute chose, c'est que le droit constitutionnel reconnaît et consacre lui aussi, et ce depuis

3. Voir M. BETTATI, «Souveraineté et succession d'États», dans *La souveraineté au XX^e siècle*, Paris, Pedone, 1971, p. 66. Voir également, sur le principe de l'effectivité, C. EMANUELLI, «La maîtrise du sol en droit international public», (1991) *Revue du notariat* (no spécial) p. 72.

1871, le principe de l'intégrité territoriale, principe voulant en l'occurrence que le territoire de chaque État-membre de la fédération ne puisse être modifié sans l'accord de celui-ci[4]. Malgré cela, certaines prétentions se sont faites insistantes ces derniers temps. Je n'ai aucunement l'intention de les reprendre toutes car certaines d'entre elles sont tellement dépourvues de toute pertinence juridique qu'il n'apparaît guère utile d'élaborer à leur sujet. Je pense par exemple à ces thèses voulant que tous les lieux du Québec où des anglophones sont en majorité, comme l'extrémité de la basse Côte-nord ou encore l'ouest de l'île de Montréal, pourraient demeurer parties du Canada à titre, je suppose, de territoires fédéraux[5]. Il m'est impossible de considérer un instant qu'un tribunal international pourrait donner suite à de telles prétentions.

Il est une de ces prétentions, et une seule pensons-nous, qui mérite cependant, une certaine attention. Il s'agit de celle voulant que le Québec ne puisse exercer aucune forme d'autodétermination eu égard à ses territoires septentrionaux, soit à cette partie de son territoire acquise en 1898 et 1912. La thèse typique à cet égard peut se résumer de la façon suivante: le Québec ne possédait pas ces territoires en 1867, quand est née la fédération canadienne; ces territoires ont été confiés au Québec en sa qualité de province du Canada, sujets à une condition concernant les autochtones; partant, si le Québec quitte le Canada pour devenir un État souverain, ou encore ne respecte pas la condition relative aux autochtones, le Canada peut lui retirer ces territoires[6].

Cette thèse à notre avis ne tient pas. Elle ne pourrait selon nous convaincre un tribunal international, parce qu'elle repose essentiellement sur trois erreurs juridiques fondamentales. Elle repose d'abord, dans son ensemble, sur une confusion entre le droit constitutionnel et le droit civil (1.1.); elle repose aussi, pour partie, sur une confusion entre le Canada et les autorités fédérales (1.2.); elle repose enfin, pour une autre partie, sur une ignorance du droit relatif au partage fédératif des compétences étatiques entre le fédéral et les provinces (1.3.).

1.1 La confusion entre le droit constitutionnel et le droit civil

Toute cette idée que le Québec puisse perdre une partie de son territoire parce qu'il ne respecterait pas certaines conditions découle en réalité de l'application de notions de droit civil, destinées à régir des relations interindividuelles de droit privé, à une situation qui de par sa nature relève exclusivement du droit constitutionnel. Les tenants de cette théorie s'expriment en l'occurrence comme s'il s'était agi, entre le fédéral et le Québec, de contrats de prêts ou de mandats entre personnes privées, c'est-à-dire comme s'il s'était agi de terres ou autres propriétés qu'une personne aurait alors mises à la disposition d'une autre personne afin que cette dernière

---

4. *Supra*, note 2.

5. Voir par exemple BERCUSON et COOPER, *supra*, note 1, p. 155 s.; S. SCOTT, *supra*, note 1.

6. Ce raisonnement ne vaudrait évidemment que pour la partie de ces territoires effectivement acquise en 1898 et 1912 : il est en effet possible de soutenir par ailleurs que ceux-ci, en grande partie, étaient déjà québécois en 1867.

en jouisse pendant un certain temps sous certaines conditions. Alors qu'en fait c'est d'un phénomène juridique d'une toute autre nature dont il s'agit.

Pour l'essentiel il ne s'agit pas ici de terres et de propriétés, mais bien de territoire et de souveraineté. Ce que le Québec a reçu en 1898 et 1912, c'est d'abord le pouvoir constitutionnel, pour sa Législature, de faire des lois pour ces territoires. La propriété de terres n'est que la conséquence accessoire de ce pouvoir de légiférer. Ce sont des amendements constitutionnels en bonne et due forme qui ont eu lieu à ces dates et non pas des contrats de prêts ou de mandats[7]. Or la sanction judiciaire du droit constitutionnel ne peut en aucune façon se faire par le moyen d'un transfert ou d'un retrait du pouvoir de légiférer que possède un parlement ou une législature. On se situe ici en droit aux antipodes de la vente à tempérament: il ne s'agit pas du droit d'une personne de disposer d'un bien, mais du droit collectif d'exprimer les normes générales qui régissent la société. La nature même du pouvoir de faire des lois interdit que ce pouvoir puisse être retiré ou transféré autrement que par l'exercice formel du pouvoir constituant expressément prévu à cette fin par la Constitution[8] ou par l'exercice formel du droit à l'autodétermination par la collectivité elle-même.

C'est d'ailleurs là la raison pour laquelle il est acquis en jurisprudence que même une entente politique entre gouvernements ou législatures ne peut remplacer l'amendement constitutionnel formel pour ce qui est d'opérer un transfert de compétence législative d'une législature à une autre[9]. Et la jurisprudence reconnaît aussi, en conséquence, que la sanction judiciaire des conditions qui peuvent assortir l'attribution du pouvoir de légiférer ne peut pas s'accomplir par

---

7. En 1898 et en 1912, on a suivi, pour annexer les territoires du nord de la péninsule, la procédure d'amendement constitutionnel spécifiquement prévue par la Constitution pour opérer ce genre précis de modification constitutionnelle. Cette procédure avait été prévue par la *Loi constitutionnelle de 1871*, L.R.C. 1985, app. II, no 11, qui était venue compléter à cette fin la *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, no 5. Cette procédure prévoyait (entre autres) que le territoire d'une province allait pouvoir être augmenté par le moyen de lois concomitantes du Parlement fédéral et de la Législature de la province en question. Et c'est effectivement là ce qui s'est fait en 1898 et 1912. Les lois concomitantes suivantes ont en effet été adoptées: - *Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.Q. 1898, c. 6; - *Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.C. 1898, c. 3; - *Loi sur l'extension des frontières de Québec*, S.Q. 1912, sess. 1, c. 7; - *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec*, S.C. 1912, c. 45.

8. Voir H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 1990, p. 553 s.

9. *A.-G. Nova Scotia v. A.-G. Canada*, (1951) R.C.S. 31; *R. v. Furtney*, C.S.C. 26 septembre 1991.

le retrait de ce pouvoir de légiférer[10]. Le tribunal international qui aurait à se demander si le Québec, contrairement aux principes de base applicables, ne devrait pas être privé de son pouvoir de légiférer pour ses territoires septentrionaux parce qu'il n'aurait pas respecté des conditions qui lui auraient été imposées lorsque ce pouvoir lui a été attribué, devrait donc, forcément, constater que le droit constitutionnel canadien interdit cette sorte de sanction.

1.2 La condition implicite que le Québec demeure une province du Canada : une confusion entre le Canada et le fédéral

Selon cet argument les territoires septentrionaux de la péninsule québécoise n'ont été annexés au Québec en 1898 et 1912 qu'en sa qualité de province du Canada. En tout cas, affirme-t-on, on ne les lui aurait certes pas donnés si on avait su qu'il allait quitter le Canada pour former un État souverain.

Cet argument part en réalité d'une prémisse fausse, à savoir que ces territoires auraient fait l'objet d'une donation ou d'une dévolution quelconque de la part des autorités fédérales du Canada en faveur du Québec. Et cette erreur résulte, il nous semble, de cette confusion si soigneusement entretenue en certains milieux entre le Canada et les autorités fédérales, confusion selon laquelle ce qui appartient au Canada appartient aux autorités fédérales, à l'exclusion des provinces qui forment le Canada.

Contrairement à ce que l'on écrit ou dit souvent, ces territoires du nord n'ont pas été achetés en 1870 par le Gouvernement fédéral, de la Compagnie de la Baie d'Hudson[11]. Ils ont plutôt, à cette date, été rattachés au territoire du Canada après que la Compagnie de la Baie d'Hudson eut rétrocédé au Gouvernement britannique les droits et intérêts qu'elle avait alors sur eux[12]. Or ce rattachement au Canada il ne s'est pas fait n'importe comment. Il s'est fait, plutôt, suivant la procédure expressément prévue dans la Constitution pour opérer une telle modification constitutionnelle. Le rattachement au Canada des territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson (la Terre de Rupert) et du Territoire du Nord-Ouest s'est effectivement fait en 1870 par décret du Gouvernement britannique, parce que la chose avait été expressément prévue dans l'entente fédérative conclue à peine trois ans auparavant entre les quatre provinces fondatrices de la fédération, alors même que cette dernière, et donc les autorités fédérales, n'existaient pas encore[13]. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, après avoir constaté que le Québec,

---

10. *Smith v. R.*, (1983) 1 R.C.S. 554; *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, C.S.C. 15 août 1991.

11. Voir par exemple VARTY, *supra*, note 1, p. 7 et PATRY, *supra*, note 1.

12. Voir l'*Acte de la Terre de Rupert, 1868*, L.R.C. 1985, app. II, no 6.

13. *Arrêté en Conseil de Sa Majesté admettant la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest*, L.R.C. 1985, app. II, no 9.

l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick s'étaient entendus afin de former une fédération, fait état de la nécessité de pourvoir maintenant, dans cette même entente, au rattachement d'autres territoires à celui de la fédération. Puis l'article 146 de la même Loi prévoit ensuite, expressément, que ce rattachement pourra avoir pour objet la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, et qu'il pourra se faire par décret du Gouvernement britannique[14].

Dans ces circonstances, il est donc difficile, il nous semble, de prétendre que l'entrée de ces territoires dans la fédération canadienne trois ans après la naissance de celle-ci de par la volonté de quatre provinces (et surtout de deux en réalité) n'intéressait alors que les nouvelles autorités fédérales du Canada et que, partant, ces territoires auraient pu dans leur totalité demeurer indéfiniment des territoires fédéraux, non provinciaux. Cette question, au contraire, faisait comme nous l'avons vu partie de l'entente fédérative de 1867, et cette dernière ne prévoyait rien de tel que la naissance et le développement d'immenses territoires fédéraux dans la fédération. Ce qui est surprenant ce n'est pas qu'il y ait eu annexions d'une partie de ces territoires au Québec et à l'Ontario en 1898 et 1912; ce qui est surprenant, c'est plutôt de constater que ces annexions n'ont été faites que si tardivement. En réalité, l'annexion au Québec de la partie septentrionale de la péninsule québécoise n'a fait qu'attribuer au Québec une partie de ce qui lui revenait en conséquence du rattachement de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest au territoire de la fédération canadienne, rattachement qui avait été convenu dans l'entente de 1867 entre les quatre provinces fondatrices de la fédération. Cette annexion répondait d'ailleurs à une réclamation répétée de la part du Québec.

S'il devait quitter la fédération canadienne pour former un État souverain, le Québec pourrait donc le faire en toute légitimité avec les territoires de 1898 et 1912. Bien loin de devoir abandonner ces territoires il devrait plutôt, au contraire, réclamer alors qu'il soit tenu compte de l'abandon, qu'impliquerait sa sécession, des droits et intérêts qu'il a comme les autres membres de la fédération dans les territoires de 1870 qui n'ont toujours pas été rattachés à quelque province. Ces territoires, qui sont venus accroître en 1870 le territoire de la fédération en conséquence de l'entente de 1867, sont pour l'instant, par défaut, sous juridiction fédérale unique. Ils n'en sont pas moins, pour autant, des territoires canadiens, dans lesquels les membres de la fédération, et tout spécialement ceux de 1867, ont un intérêt certain.

Il nous semble manifeste en tout cas qu'un tribunal international n'écarterait pas le principe de base de l'intégrité territoriale au sujet des territoires de 1898 et 1912 pour la seule raison que le Québec deviendrait un État souverain. L'idée qu'il faille que le Québec demeure dans la fédération canadienne pour conserver ces territoires repose sur une théorie qui n'est conforme ni au droit ni à l'histoire constitutionnels canadiens, soit une théorie voulant que ces territoires aient été en quelque sorte des cadeaux faits au Québec par un Gouvernement fédéral qui aurait acheté ces territoires de la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1870. Or rien de tout cela n'est

14. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. 1985, app. II, no 5.

fondé, en fait ou en droit, si ce n'est sur la croyance erronée que le fédéral et le Canada c'est la même chose.

1.3 La condition explicite concernant les autochtones : une ignorance du droit relatif au partage fédératif des compétences

L'alinéa 2 c) des lois fédérales et québécoises de 1912, qui ont annexé au Québec la partie la plus nordique de la péninsule québécoise, s'exprime comme suit[15] :

c) La province de Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits de la même manière, que le gouvernement du Canada aura reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et les dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant;.

Les lois de 1898, qui avaient fait la même chose pour le territoire intermédiaire entre celui de 1867 et celui de 1912, ne comprenaient pas cette disposition.

La question que certains posent parfois au sujet de cette clause est celle de savoir s'il ne s'agirait pas là d'une condition qui permettrait de reprendre au Québec le territoire qui en fait l'objet, parce que le Québec n'en aurait pas respecté la teneur. La question, bien sûr, ne peut viser que le territoire annexé en 1912, et non pas celui de 1898.

Nous avons vu déjà qu'une telle clause ne peut pas en droit constitutionnel produire l'effet que suggère cette question[16]. Mais même en tenant pour acquis, pour fins de discussion, qu'il puisse en être autrement, il reste qu'il est loin d'être évident que la clause 2 c) n'a pas été respectée par le Québec, surtout en tenant compte des règles du partage fédératif des pouvoirs en la matière.

Dans l'optique du partage des compétences, l'obligation du Québec de reconnaître les droits des autochtones de ce territoire ne peut s'interpréter que comme une obligation de ne pas faire, c'est-à-dire comme une obligation de ne rien faire qui puisse porter atteinte à ces droits de façon substantielle. Car le pouvoir d'agir au nom de l'État eu égard aux autochtones et aux terres sur lesquelles ceux-ci ont des droits appartient en exclusivité aux autorités fédérales[17]. Le Québec, autrement dit, ne peut porter atteinte à ces droits tant que ceux-ci n'ont pas été rétrocédés. Ainsi le Québec manquait à cette obligation lorsqu'il s'entêtait à entreprendre le développement du

---

15. *Supra*, note 7.

16. *Supra*, section 1.1.

17. *Loi constitutionnelle de 1867, supra*, note 14, par. 91(24), tel qu'interprété par la jurisprudence, dont *St. Catherine's Milling and Lumber v. R.*, (1889) 14 A.C. 46.

potentiel hydroélectrique de la Baie James en ignorant les droits des Cris sur les terres impliquées. Mais la Convention de la Baie James est venue corriger la situation. Or il n'est pas prouvé, d'une façon générale, que le Québec n'a pas respecté cette obligation de l'alinéa 2 c).

Pour ce qui est du 2e volet de 2 c), soit l'obligation d'obtenir la rétrocession des droits des autochtones sur le territoire de 1912, il n'est rien d'autre qu'une délégation inconstitutionnelle de pouvoir. Le fédéral ne pouvait pas, ni de lui-même ni avec l'accord du Québec, transférer ainsi au Québec son pouvoir et sa responsabilité constitutionnels en ce qui regarde les autochtones et les terres sur lesquelles ceux-ci ont des droits[18]. Pour ce faire il eut fallu, à l'époque, une loi du Parlement du Royaume-Uni. Ainsi la Convention de la Baie James serait une pure nullité si les autorités fédérales n'avaient été partie prenante aux négociations et à l'entente.

Il est donc pour le moins difficile, dans l'état actuel du dossier, de voir comment un tribunal international pourrait parvenir à la conclusion que le territoire de 1912 devrait être enlevé au Québec, contrairement aux principes généraux applicables, parce que ce dernier n'aurait pas respecté l'alinéa 2 c) des lois de 1912. S'il devait être prouvé que les droits des autochtones n'ont pas été respectés sur ce territoire, la responsabilité, selon les règles du partage fédératif des compétences, devrait d'abord en être imputée au fédéral, qui seul est constitutionnellement compétent en la matière, et non pas au Québec[19]. Cette conclusion nous apparaît d'autant plus fondée que l'alinéa 2 c) a été abrogé en 1976[20] et que le législateur fédéral a pour sa part éteint tous les droits des autochtones dans le territoire en question[21].

---

18. Le partage des compétences déterminé par la Constitution ne peut pas être modifié de façon unilatérale ou par entente fédérale-provinciale: voir les arrêts cités *supra*, note 9.

19. À cette responsabilité constitutionnelle qui découle clairement de la Loi de 1867 s'ajoute le fait que les résolutions et l'adresse du Sénat et de la Chambre des communes, qui ont précédé les 28, 29 et 31 mai 1869 le décret impérial du 23 juin 1870 qui a annexé la Terre de Rupert au Canada (*supra*, note 13), stipulaient expressément qu'il allait être du devoir du Gouvernement fédéral de prendre toutes les mesures requises pour la protection des autochtones dont les intérêts et le bien-être étaient liés à l'annexion en question. Des autochtones sont actuellement devant les tribunaux pour prétendre que cet engagement fait partie de la Constitution: *Bande indienne de Montana v. Canada*, (1991) 2 C.F. 30 (C.A.).

20. On a à nouveau suivi à cette occasion la procédure d'amendement constitutionnel prévue par la *Loi constitutionnelle de 1871*, *supra*, note 7, soit celle de lois fédérales et provinciales concomitantes : - *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, c. 46, a. 5; - *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, c. 32, a. 7.

21. *Idem*, par. 3(1).

Si le Québec devait devenir un État souverain, cette situation se trouverait en revanche complètement modifiée. Le Québec acquerrait par le fait même une compétence pleine et entière en matière autochtone. Face à cette conjecture il faut donc s'attendre à ce que les autochtones du Québec réclament du Québec des garanties équivalentes à celles dont ils jouissent maintenant. Or ces garanties sont, depuis 1982, de nature constitutionnelle: leurs droits ne sont plus à la merci du législateur fédéral, mais ils peuvent toujours être modifiés sans leur accord[22]. D'autre part, l'objet de ces droits demeure encore très flou: leurs droits ancestraux, leurs droits à l'autonomie gouvernementale et les territoires sur lesquels portent ces droits sont pour l'instant d'une nature largement inconnue.

Il me semble que les autorités québécoises devraient sans tarder, peu importe les choix collectifs qui seront faits plus tard, donner aux autochtones du Québec la garantie explicite que leurs droits seraient dans un Québec souverain enchâssés dans une partie de la Constitution qui ne pourrait être modifiée sans leur accord. Il me semble aussi, dans cette perspective, qu'un effort tout particulier devrait être fait maintenant pour tenter de préciser le plus possible la nature et la portée de ces droits. Tout autre comportement ne pourra qu'avoir l'effet d'hypothéquer la liberté de choix quant à l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

2. *Le territoire maritime: le golfe Saint-Laurent, les baies d'Hudson, James et d'Ungava et le détroit d'Hudson*

Dans l'état actuel du droit constitutionnel canadien, le Québec n'a aucun droit dans le golfe Saint-Laurent, dans les baies d'Hudson, James et d'Ungava, ou encore dans le détroit d'Hudson. Il n'a donc rien à perdre de ce côté, et la seule question qui peut se poser à ce sujet est celle de savoir si en cas d'accession à la souveraineté il ne pourrait pas bénéficier d'accroissement territorial. Nous pensons que telle est effectivement la situation, dans les quatre cas.

Le territoire du Québec, du côté du golfe Saint-Laurent, s'arrête à l'estuaire du fleuve et à la rive du golfe. L'estuaire du fleuve Saint-Laurent s'étend pour sa part à l'ouest d'une ligne brisée qui relie le cap des Rosiers à l'embouchure de la rivière Saint-Jean en passant par l'extrémité occidentale de l'île d'Anticosti[23].

Le fait que le Québec se termine au rivage du golfe découle par ailleurs d'une jurisprudence aussi critiquable qu'incontestable de la Cour suprême du Canada[24]. Selon cette jurisprudence,

---

22. *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, note 2, a. 35, tel qu'interprété par *R. v. Sparrow*, (1990) 1 R.C.S. 1075 et malgré l'addition de l'a. 35.1 en 1983.

23. En vertu de la *Proclamation royale de 1763*, L.R.C. 1985, app. II, no 1.

24. *Avis sur les droits miniers sous-marins*, (1967) R.C.S. 792.

le territoire immergé qui se situe au-delà du rivage du golfe ne pourrait être que territoire fédéral[25].

Quant à savoir quelle est l'étendue de ce territoire maritime fédéral, le droit est incertain. Ce qui est sûr c'est que le Gouvernement fédéral n'a jamais «fermé» le golfe, c'est-à-dire qu'il n'a jamais utilisé la technique dite des lignes de base droites dans le but d'affirmer que le golfe Saint-Laurent est une mer intérieure canadienne[26].

Le principe des lignes de base permet aux États riverains de la mer de tirer des lignes droites le long de la mer, de cap à cap, de cap à île et d'île à île, au-delà desquels pourra s'étendre leur mer territoriale. Mais cette façon de faire, reconnue par le droit international, ne permet pas de «fermer» des plans d'eau aussi vastes que le golfe Saint-Laurent et dont les ouvertures sont aussi larges que le détroit de Cabot[27].

En revanche, il est arrivé à certaines autorités fédérales de prétendre que le golfe Saint-Laurent serait une mer intérieure canadienne en sa qualité de baie historique. Le fédéral n'a cependant jamais beaucoup insisté là-dessus, probablement parce que plusieurs pays, dont les États-Unis, se sont traditionnellement opposés à cette prétention[28].

Donc pour ce qui est du golfe Saint-Laurent, ou bien l'ensemble du golfe est territoire fédéral, ce qui est peu probable pour les raisons que nous venons de mentionner, ou bien, ce qui est davantage probable, une mer territoriale de douze milles marins entoure le golfe le long des côtes des provinces riveraines et constitue, selon la jurisprudence de la Cour suprême, un territoire fédéral. Quelle que soit la situation, les conséquences de la souveraineté du Québec seraient cependant les mêmes.

Pour ce qui est des baies d'Hudson, James et d'Ungava, de même que le détroit d'Hudson, le territoire du Québec se termine généralement au rivage, par application des lois qui ont annexé

---

25. Voir H. BRUN, «Le statut juridique du golfe Saint-Laurent», dans *Le territoire du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974, p. 209.

26. *Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche*, S.C. 1964-65, c. 22; *Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale*, XVIII C.R.C. 13751.

27. Voir la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982), a. 7 et 10: MORIN, RIGALDIES et TURP, *Droit international public*, notes et documents, tome I, Montréal, Les Éditions Thémis, 1987, p. 275 s.

28. Voir J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1976, p. 496-497; F. RIGALDIES, «Le statut du golfe Saint-Laurent en droit international public», (1985) 23 *A.C.D.I.* 80, p. 92; G. GOLDSTEIN, «La maîtrise du territoire», dans (1991) *Revue du notariat* (no spécial), p. 109.

les territoires riverains de ces eaux au Québec en 1898 et 1912[29]. Cette situation juridique n'est pas plus rationnelle dans les faits qu'elle ne l'est du côté du golfe Saint-Laurent, mais elle n'est pas davantage contestable à notre avis.

Les trois baies en question seraient par contre des eaux intérieures canadiennes, en tant que baies historiques, alors que le détroit d'Hudson demeurerait un territoire contesté[30]. En vertu de la jurisprudence canadienne dont nous avons déjà fait état, les trois baies et la mer territoriale au large du détroit d'Hudson constitueraient donc des territoires fédéraux[31].

Si le Québec devenait un État souverain, ces situations seraient appelées à changer de façon importante, tant du côté du golfe que du côté des trois baies et du détroit. Ceci pour deux raisons: parce que la mer territoriale est en droit un accroissement territorial dont seuls peuvent profiter les États riverains et parce que les eaux qui baignent plus d'un État sont réputées être des eaux internationales dont les détroits d'accès doivent rester ouverts[32]. Ce qui signifie que le Québec, en devenant souverain, verrait son territoire s'agrandir d'une mer territoriale de douze milles marins à partir de lignes de base tirées tout le long des parties de son territoire baignées par le golfe Saint-Laurent, les baies d'Hudson, James et d'Ungava et le détroit d'Hudson. De là il aurait libre accès à la haute mer. De plus il pourrait exercer au-delà de son territoire marin les droits extraterritoriaux que le droit international permet aux États côtiers d'exercer, comme, par exemple, l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental ou encore la réglementation de certaines activités spécifiques comme la pêche à l'intérieur de zones contiguës[33]. Il est probable en effet qu'une cour internationale de justice reconnaîtrait la justesse de ces prétentions, puisqu'à l'encontre de situations non fonctionnelles et hautement critiquables découlant du droit constitutionnel interne celles-ci s'appuieraient sur des principes de droit international parfaitement reconnus.

Conclusion

Ceux qui contestent le droit du Québec de s'autodéterminer pour une partie de son territoire reconnaissent par le fait même que le Québec a le droit de s'autodéterminer. Or à notre avis la question est globale et il n'existe pas de raison juridique permettant de distinguer à cet égard entre différentes parties du territoire: si le Québec a le droit de se retirer de la fédération

29. *Supra*, note 7: ces textes sont clairs à cet effet.

30. BROSSARD, *supra*, note 28, p. 495.

31. *Supra*, note 24.

32. *Supra*, note 27, a. 1.

33. *Idem*, a. 3, 33, 55, 77.

canadienne, ce droit porte sur tout son territoire. Nous sommes convaincu que les principes juridiques de base en la matière, soit ceux de l'*uti possidetis* et de l'effectivité gouvernementale, obligeraient les autorités fédérales canadiennes à respecter l'intégrité du Québec en cas de sécession.

En particulier, l'idée que l'annexion des territoires du nord, en 1898 et 1912, ait été assujettie à des conditions, l'une explicite et l'autre implicite, qui autoriseraient les autorités fédérales à reprendre ces territoires en cas de sécession du Québec, se fonde sur des postulats qui ne résistent pas à l'examen juridique et historique. Il nous semble clair, en tout cas, que c'est là la conclusion à laquelle parviendrait un tribunal international, si jamais une divergence d'opinion à ce sujet devait survivre à des discussions menées de bonne foi.

En ce qui concerne les espaces maritimes, l'accession à la souveraineté marquerait par contre un accroissement sensible du territoire du Québec. En vertu du droit international, le Québec disposerait alors, du côté du golfe Saint-Laurent, des baies d'Hudson, James et d'Ungava ainsi que du détroit d'Hudson, d'une mer territoriale qui lui fait présentement défaut.

Jonathan I. Charney[•]

The Maritime Boundaries of Québec

Cette étude a été présentée le 9 avril 1992. La transcription intégrale du témoignage de Jonathan I. Charney se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 37

•. Research assistance was provided by Ann Grove, J.D. expected 1992.

Introduction

I have been asked by The Secretariat of the Committees on the Process for Determining the Political and Constitutional Future of Québec of the Québec National Assembly to provide a legal opinion on the maritime boundaries of Québec if it were to become a sovereign state independent of Canada. In particular, I was asked to respond to the following five questions:

a) What is the current legal status under international law of the Gulf of Saint Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait and Ungava Bay?

b) Would there be any change in the legal status of these waters should Québec attain sovereignty, given that the territorial sea off Québec's shores comes actually under the jurisdiction of the federal government of Canada?

c) On the day Québec attains sovereignty, could it lay claim, in the new state's coastal waters to:

- *a territorial sea?*
- *a continental shelf, and what would be its extent?*
- *an exclusive economic zone, and what would be its extent?*
- *other maritime areas provided under the international law of the sea?*

d) Would the Isles de la Madeleine, islands belonging to Québec in the middle of the Gulf, benefit from the addition of maritime areas provided for under international law?

e) Assuming the Gulf of St. Lawrence, James Bay, Hudson Bay, Hudson Strait and Ungava Bay are Canadian waters, what would be the effect of Québec's secession on the legal status of these waters?

The response to these questions is provided in the following memorandum. It is based upon an analysis of the applicable law and does identify areas of uncertainty and matters that might be resolved through negotiations with Canada. As a consequence of the questions asked of me as an expert in international law including the law of the sea, the memorandum assumes that Québec would become an independent state. The memorandum does not and is not intended to express an opinion on the political question of whether Québec should become independent of Canada.

1. The Legal Setting

At the present time Québec is a province of Canada. As a sovereign state, Canada has legal authority in the maritime areas adjacent to its land territories. This authority is defined by international law. International law provides for a number of zones of coastal state jurisdiction.

These are: internal waters, territorial sea, contiguous zone, fishery zone/exclusive economic zone, and continental shelf. The international law defines the areal extent of these zones and the nature of the authority held by the coastal state in them. All states have the right to claim such zones in the maritime areas adjacent to their land territory within the limits specified by international law.

Canada has acquired authority in these maritime zones. It claims as internal waters water areas landward of its baseline as defined by international law. That line is the mean low water line along the shore, closing lines of 24 nautical mile bays (juridical bays) and river mouths, the limits of historic waters and bays, and systems of straight baselines. Canada has claimed a 12 nautical mile territorial sea[1]. Systems of straight baselines have been established on the coasts of Canada (other than Québec)[2]. Continental Shelf sovereign rights have been claimed to the depth of 200 meters and the depth of exploitation[3]. Fishing Zones have been claimed in certain waters as well as a 200 nautical mile zone in the Atlantic, Pacific and Arctic[4].

The territorial sea boundary between Canada and France (St.-Pierre and Miquelon) was settled by treaty[5]. The dispute over the seaward boundary in that area is now in international

1. Act to Amend the Territorial Sea and Fishery Zones Act (26 December 1970), R.S.C., Ch. 45 (1st Supp.), Sec. 3.(1).

2. Territorial Sea and Fishing Zones Geographical Coordinates (Areas 1, 2 and 3) Order-in-Council P.C. 1967-2025 (26 October 1967), U.N. St./Leg./Ser.B/15, p. 54; Territorial Sea and Fishing Zones Geographical Coordinates (Areas 4, 5 and 6) Order-in-Council P.C. 1969-1109 (29 May 1969), U.N. St./Leg./Ser.B/16, p. 6. These straight baselines were revised in 1972. Territorial Sea Geographical Coordinates Order-in-Council P.C. 1972-966 (Areas 1-6)(9 May 1972) *Canada Gazette*, Part II of 24 May 1972, MCRM, p. 2-70; Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order-in-Council P.C. 1985-2739 (10 September 1985), *Canada Gazette*, Part II, of 20 Oct. 1985, MCRM, p. 2-82. These boundaries are illustrated in *Atlas of the straight baselines* 93-98 (T. Scovazzi, G. Francalanci, D. Romanò, S. Mongardini eds. 1989).

3. Oil and Gas Production and Conservation Act (June 1969), R.S., c. 0-4, s. 3(b).

4. Order-in-Council P.C. 1971-366 (Zones 1, 2, and 3) (25 February 1971) (Bay of Fundy, Gulf of St. Lawrence, Queen Charlotte Sound, Dixon Entrance, and Hecate Strait); Order-in-Council P.C. 1977-1 (Zones 4 & 5), *Canada Gazette*, Part II, vol. 111, No. 1, p. 115 (1 January 1977); Order-in-Council, P.C. 1977-379 (Zone 6), *Canada Gazette*, Part II, vol. 111, No. 5, p. 652 (24 Feb. 1977).

5. The Agreement between Canada and France on Their Mutual Fishing Relations, into force 27 March 1972, *International maritime boundaries*, Report Number 1-2 (J. Charney & L. Alexander eds. publication expected 1992) [hereinafter, *International maritime boundaries*].

arbitration[6]. Its continental shelf boundary with Denmark (Greenland) has been settled by treaty[7]. The maritime boundary with the United States in the Gulf of Maine was established by a judgment of the International Court of Justice[8].

The international law for identifying the baseline used to delimit the internal waters and territorial sea has changed substantially over the past 100 years. While the use of a line approximating the mean low water line has remained, other rules have increasingly moved the baseline seaward. Thus, early law limited juridical bay closing lines to six nautical miles. It moved progressively to 10 nautical miles, 12 nautical miles, and now 24 nautical miles. Other liberalizations have occurred. Coastal states are permitted to establish systems of straight baselines along coastlines that are deeply indented or fringed by islands. Archipelagic states are now permitted to draw archipelagic baselines[9]. The international law permits coastal states to establish extraordinary jurisdiction over waters based upon the maturation of historic water claims.

There is no doubt that Canada as a nation-state has certain elements of authority provided by international law over all the waters adjacent to the Province of Québec. At a minimum, Canada has internal water jurisdiction over all waters landward of the normal baseline for measuring the territorial sea (the mean low water line, 24 nautical mile bay closing lines, and river closing lines). While a 12 nautical mile territorial sea measured from this baseline would not encompass all these waters, the 200 nautical mile line used to measure the seaward limit of the exclusive economic zone would do so. This is true even in the extremely large Hudson Bay where 200 nautical mile arcs drawn from the mean low water line along the mainland and all of the islands would completely overlap. As a maximum claim, it can be asserted that the entire water areas of Hudson Bay, Hudson Strait, the Gulf of Saint Lawrence and subsidiary water bodies are the internal waters of Canada based upon historic water status or established systems of straight baselines.

As a matter of theory, the difference between the various zones of coastal state jurisdiction in maritime areas may be great. In many respects, however, the substantive differences are rather small. Thus, regardless of whether the maritime areas are internal waters, territorial sea or

---

6. See McDorman, «The Canada-France Maritime Boundary Case: Drawing a Line Around St. Pierre and Miquelon», 84 AM. JOUR. INT'L. L. 157 (1990).

8. *International maritime boundaries*, *supra* note 5, Report Number 1-1.

9. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J REP. 246, *International maritime boundaries*, *supra* note 5, Report Number 1-3.

9. 1982 Convention on the Law of the Sea, U.N. Doc. A/Conf.62/122 (1982), 21 INT'L. LEG. MAT. 1261 (1982) [*hereinafter*, "1982 LOS Convention"], Arts. 3-14, 47.

exclusive economic zone the coastal state has virtually complete control over economic development and scientific research, and substantial authority with regard to environmental protection[10]. While foreign vessels and aircraft have high seas freedoms beyond the territorial sea and qualified rights of passage in the territorial sea, the coastal state has environmental protection authority in all its maritime zones. This authority increases in scope as the distance from the shore decreases and the dangers increase. Furthermore, vessels calling on the coastal state's ports must have the consent of that state. That consent may be conditioned by environmental rules[11].

Since control over all economic development of the maritime areas adjacent to the Province of Québec is within the authority of Canada as a nation-state, it is within the right of Canada to allocate or not allocate this authority to Québec. Canadian domestic law determines how authority over these maritime areas is divided between the Canadian government and the provinces. This allocation is not completely settled for all matters. There have been four important decisions by Canadian courts on this matter, none are directly binding on the Province of Québec: *Reference re Ownership of the Bed of the Strait of Georgia and Related Areas*[12]; *Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia*[13]; *Reference re the Seabed and Subsoil of the Continental Shelf Offshore Newfoundland*[14]; and *Reference Re Mineral and other Natural Resources of the Continental Shelf*[15].

I am no expert on domestic Canadian law and would defer to others more qualified to interpret these decisions. For the purposes of the instant memorandum, I have interpreted these opinions as follows. In general, the territorial sea and continental shelf of Canada as defined by international law is held by Canada as a function of its external sovereignty. The territory of the provinces is presumed to comprise the land territory included in their boundary descriptions and all waters included within inland waters as that is defined by the common law, particularly the case of *R. v. Keyn*[16]. The realm ended under the common law at the low-water mark and the closing lines of bays and rivers within the body of the land, including bays that were *inter fauces terrae* and those that were part of the realm as a result of historical usage. Any waters

10. 1982 LOS Convention, Arts. 2, 55-59, 77.

11. 1982 LOS Convention, Arts. 17-32, 34-45, 52, 58, 59, 78.

12. 1984 S.C.R. 388 [*hereinafter*, «1984 Strait of Georgia Reference»].

13. 1967 S.C.R. 792, 62 W.W.R. 21 (1967) [*hereinafter* «1967 Offshore Reference»].

14. 5 D.L.R.(4th) 385 (1984) [*hereinafter*, «1984 Newfoundland Continental Shelf Reference»].

15. 145 D.L.R. 3d 9 (Nfld. Ct. App. 1983 [*hereinafter*, «1983 Newfoundland Continental Shelf and Territorial Sea Reference»].

16. 2 Ex. D. 63 (1876).

or submerged lands seaward of the line drawn by the common law are held by Canada. A province may have rights in areas seaward of the common law line if prior to joining the confederation it had established sovereign rights in such areas before union and retained those rights by terms of the union[17]. A province may also obtain rights in such areas by legislative grant from the Government of Canada.

Where do these opinions leave Québec? Although it is not bound by them, it would appear that they do provide the legal context in which the question of Québec's maritime areas must be examined. Based on the above-identified cases, it appears that Québec did not hold rights in the territorial sea, continental shelf, or exclusive economic zone prior to joining Canada and that no agreement specially preserving those areas for Québec was made. Furthermore, none of the boundary descriptions of Québec expressly grant it extraordinary maritime jurisdiction beyond the common law line. The boundaries in Hudson Bay and Hudson Strait expressly run along the shore. Those in the Gulf of Saint Lawrence do not suggest a different result. Of course, if the kind of detailed examination by Canadian law experts given to the descriptions of the British Columbia boundaries in the *1984 Strait of Georgia Reference* was made of the Québec boundary descriptions, it is certainly possible that different conclusions would be reached.

Assuming no unusual grant to Québec, one might argue that some or all of the large water bodies adjacent to it are inland waters under the common law definition. That definition allows for inclusion of waters made part of the realm by historic usage. Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence might qualify on this basis for inclusion within provincial boundaries under the common law test. It would appear to be difficult to argue on this basis that Hudson Bay and Hudson Strait were thereby included within the province of Québec even if the historic usage under the common law test were proven since the description of the Québec

17. 1983 Newfoundland Continental Shelf and Territorial Sea Reference, *supra* note 15. This special status was recognized by the Supreme Court of Newfoundland in regard to the territorial sea adjacent to Newfoundland. Prior to joining Canada it was found to have held a territorial sea as an independent state which was preserved upon joinder. A similar exceptional argument might be made by Québec on the basis of its French origins. Unlike the common law, French law may have recognized the colonies rights to the territorial sea. This right may have been retained by Québec. *See* F. Loriot, *Le régime juridique de la région du Golfe St-Laurent et la théorie des eaux historiques*, 169-70 (Doctoral Thesis, Université de Droit, d'Économie et des Sciences Societes de Paris, 1971).

boundary in these areas calls for it to run along the shore[18]. In the Gulf of Saint Lawrence the boundary is not that restrictive but the historic usage argument is particularly weak[19].

We now reach the question whether the independence of Québec would produce different results. Viewed at one level the results would be the same. If the waters adjacent to Québec are Québec's while it is within the Confederation, they would remain with Québec upon independence. If these maritime areas are not Québec's they might be acquired by Québec at independence. This acquisition might take place by agreement with Canada or automatically by force of law. Since the Canadian government could transfer authority over adjacent maritime zones to the Province of Québec at any time, a similar transfer of rights could take place by agreement between the independent nation-states of Canada and Québec. But what if no agreement could be reached and the maritime zones were left undefined? Would the independent nation-state of Québec have a right under international law to the maritime areas now held by Canada adjacent to Québec?

In theory, all coastal states have the inherent right to territorial seas, contiguous zones, exclusive economic zones and continental shelves. This is generally recognized in the relevant codifications of the international law[20] and is also recognized by Canadian courts[21]. Québec, as an independent state, would be presumed to have such rights. The question arises, however, whether due to its special geographical circumstances there is no geographical area over which Québec could exercise rights in water areas adjacent to its land territories. Thus, it may be argued that the geographical description of Québec limits its seaward extent to the low water line and the limit of internal waters *inter fauces terrae*[22]. All the waters outside of those lines could

18. An Act respecting the north-western and north-eastern boundaries of the Province of Québec, (1898) 61 *Victoria* c.3 (U.K); and Act to extend the boundaries of the Province of Québec (1912) 2 *George V*, c.45 (U.K.). There are, however, real property authorities that would support the view that such boundary descriptions would include the adjacent waters to the middle or the thalweg. *See* G.W. Warvelle, I *A treatise on the American law of vendor and purchaser of real property* 463 (1902).

19. *See discussion below* at Parts V.A.2.b., V.B.2, and V.C.2.

20. *See* 1982 LOS Convention, Arts. 2, 55, 77.

21. *See* 1967 Offshore Reference, [1967] S.C.R. at 817, 821, 62 W.W.R. at 44-45, 50; and 1984 Newfoundland Continental Shelf Reference, 5 D.L.R.(4th) at 396, 405.

22. For example, in the Hudson Bay and Hudson Strait the 1912 boundary of Québec is described as running along the shore. Since by that date 10 mile bays were closed one could presume that the line crosses 10 mile bays and river mouths. At the time of R. v. Keyn, 1876, only three mile bays were closed. Québec has argued for a 10 mile rule. See note attached to letter from René Dussault, Deputy Minister of Justice, Government of Québec to Roger Tassé, Deputy Attorney of Canada dated 21 Dec. 1977. No agreement with Canada on the question exists.

be considered Canadian and might remain so even upon the independence of Québec. Québec would retain only the territory now within the Province of Québec. The waters of Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence apparently would be excluded.

This argument would be particularly strong if it were found that these waters are internal waters of Canada. In the case of territories bounded by water bodies that are internal waters, it is presumed that the boundary states share such waters. Thus, the boundary would run through the geographical middle of the water body (equidistant line) or, if there is a navigable channel, run along the middle of the principal channel (thalweg). The boundary may, however, take a different course, such as the shoreline or lines that are specially constructed. Internal waters are considered to be the subject of complete sovereignty as are dry lands, lakes and rivers. If a boundary is clearly established to run along the shore and to exclude the adjacent waters, there would be no legal requirement that rights in the internal waters beyond the shore would be transferred to the territory upon secession.

If, however, some or all of these areas are territorial sea, exclusive economic zone, or continental shelf arguments can be made that the coastal state's rights in those areas are inalienable, or at least not alienable absent a knowing, voluntary and express agreement at or after secession. The agreement of secession might expressly delimit boundaries that allocate the maritime areas with Canada. It could also transfer these maritime areas to the independent state of Québec. While Québec could be found to hold no maritime zones, absent a clear agreement or boundary description to the contrary, international law would strongly presume that a new independent state would have a normal complement of maritime zones if it has a coastline[23].

Another line of argument could also start from the position that the maritime areas that are today adjacent to Canada are Canadian but reach the conclusion that the maritime areas adjacent to Québec would automatically transfer to Québec upon independence absent an agreement to the contrary. Perhaps the strongest argument supporting this outcome is based upon the fact that the government of Canada acquired these areas under international law on behalf of all the provinces of Canada[24]. It was a manifestation of external sovereignty on behalf of the

---

23. An argument could be made that these zones are inalienable. The coastal states rights over the continental shelf have been described by the ICJ as existing *ipso facto* and *ab initio*. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3, 22. The greater rights held in nearer shore zones would be even more strongly protected from alienation. I know of no case where a coastal state has surrendered all of one or more of its maritime zones to another state. On the other hand, transfers of minor portions are common, especially in the case of the seaward portions of maritime boundary delimitations. The value placed by international law and relations on navigational access to the sea for states would disfavor results that create a coastal state that is essentially in a position of a landlocked state.

24. *See* Offshore Mineral Rights Reference of 1967, 62 W.W.R. at 44, 45, 50, and 1984 Newfoundland Continental Shelf Reference, 5 D.L.R.(4th) at 396, 405.

provinces[25]. In fact, the acquisition of particular maritime areas was and continues to be attributable to the authority of Canada over the adjacent land territory. So long as the unity of Canada remains, the Canadian government retains an undivided authority over these areas.

Secession of any particular province changes the situation. With the loss by Canada of the land territory, Canada has lost the foundation upon which authority over the adjacent maritime areas may be based. As an attribute of the adjacent land territory, the maritime zones run with the land and become an attribute of the newly independent nation state of Québec. This argument is particularly easy to make in regard to normal zones of maritime jurisdiction that are based upon distances measured from the territorial sea baseline, such as the territorial sea and exclusive economic zone. The same is true for the continental shelf which has been historically classified as a projection of the adjacent land territory[26]. Just as the colonies of Britain obtained rights to their offshore areas upon independence, the independence of a Canadian province would produce the same result[27].

A similar argument supports the transfer of authority with regard to historic internal waters, as might be the case for Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence. Authority over such waters are not as expressly linked to the adjacent land territory. Certainly, the adjacent land territory is a *sine qua non* for the historic water status. Not only must the claiming state have sovereignty over the adjacent land territory to make the claim, but it must exercise the necessary degree of authority by activities that will be based in the adjacent land territory (*e.g.* resource development and regulation). Equally on point is the argument that the actions of the Canadian government that established the historic water status were taken on behalf of the provinces as a matter of external affairs. Secession of a province necessarily requires that the seceding province take with it the portion of historic rights acquired by the Canadian government on its behalf. This portion necessarily pertains to adjacent water areas.

In Hudson Bay the offshore islands appear to be held by Canada in the Northwest Territories. While Québec argued for their acquisition at an early date, their apparent retention by Canada was based upon external relations reasons[28]. Interestingly, the waters of Hudson Bay and

---

25. *See* 1984 Newfoundland Continental Shelf Reference, 5 D.L.R.(4th) at 398-99.

26. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3, 22 (para. 19).

27. *See* 1984 Newfoundland Continental Shelf Reference, 5 D.L.R.(4th) at 399-400.

28. Nicholson explains why the boundary ran along the shore even though Québec sought to have the offshore islands included within its boundaries. He wrote : «no coastal islands were included in any of the three provincial extensions. One reason was the difficulty of giving a description of such islands that would be sufficiently definite. Another was that the islands might be necessary for federal purposes in connection with navigation and defence.» N. Nicholson, *The boundaries of the canadian confederation* 144-45 (1979). Canada, House of Commons, debates,

Hudson Strait, including those of James and Ungava Bays, are by statute neither included in the territory of Québec nor the Northwest Territories. They are federal only. The Northwest Territories Act[29] defines the Territories in section 2 as follows:

(i) «Territories» means the Northwest Territories which comprise
(i) all that part of Canada north of the Sixtieth Parallel of North Latitude, except the portions thereof that are within the Yukon Territory, the Province of Québec or the Province of Newfoundland, and
(ii) the islands in Hudson Bay, James Bay and Ungava Bay, except those islands that are within the Province of Manitoba, the Province of Ontario or the Province of Quebec.

Since paragraph (ii) would be redundant unless the word «territories» excluded the water areas of Hudson Bay, James Bay and Ungava Bay, it would appear that these waters are outside of the Northwest Territories. These water areas are, however, within Canada being held for the benefit of the nation as a whole. Secession by one province may provide a legal basis for it to take away a share of that common area.

Even though it is said that the Québec boundary does not include the islands of Hudson Bay and Hudson Strait, this statement is not necessarily dispositive of all the islands if that term is meant to include all land areas that are surrounded by water at high tide. Islands may be *inter fauces terrae* under the common law definition. That might include tightly interwoven islands fringing the true mainland shore. Thus, such islands may be considered to be so integrated into the land domain that they must be considered part thereof[30]. One might go further and argue that offshore islands held by the Government of Canada outside of the territory of any province (such as those in the Northwest Territories) are also held for the benefit of the provinces as an element of external sovereignty. Upon the independence of a province islands adjacent to that province might shift to it as it leaves the confederation. This argument could support the inclusion of some islands in Hudson Bay and Hudson Strait and those in subsidiary water bodies in the territory of an independent Québec.

The logic of this argument is further supported if one were to assume that all the provinces of the Canadian confederation became independent, similar to what recently took place in the Soviet Union. Clearly, rights held by the center would not remain in that disembodied government separated from the authority over the adjacent land territory. Rather, these areas would run with the land. If and when portions of the confederation become separated from the center, the

---

1912, col. 5270.

29. R.S., 1952, Chapter 331.

30. United States v. Louisiana et al (Louisiana Boundary Case), 394 U.S. 11, 64-66 (1969). Québec has sought a demarcation of its boundary to include certain offshore islands as *inter fauces terrae*. See letter from René Dussault, supra note 22.

associated water (and perhaps adjacent island) areas might follow. Thus, even though the Province of Québec may have no direct authority over adjacent water areas and islands of Canada, independence may transfer such areas to the new nation-state. This result could be further supported by arguments based upon equity and the normal assumption that a coastal state has authority under international law over the adjacent maritime zones.

On the other hand, unlike the case of the Soviet Union, secession of Québec would not be expected to be tied to a break up of the entire Canadian confederation. Canada would remain and retain its land and maritime jurisdiction. A seceding province may have no right to areas held by the Canadian government for the benefit of the nation which will continue to exist. The Canadian government could also argue that the acquisition of maritime zones has been the result of Canadian federal efforts[31] and equity argues for the fruits of those efforts to remain with Canada. This view is further supported if one were to conclude that the waters in question are internal waters under international law and not territorial sea, exclusive economic zone or the like[32]. Internal waters are the subject of complete state sovereignty. They are absolutely indistinguishable, as a matter of law, from land territory except that they contain fluid at the surface. International boundaries on lakes and rivers may run along the shoreline, giving only one state rights in the waters and not the other[33]. As sovereign territory of Canada, these internal waters would remain with Canada unless transferred by treaty to another state. Absent an agreement, Québec would have no legal right under Canadian or international law to a transfer of Canadian waters or land territory outside of the defined boundaries of Québec which do not expressly include the areas in question.

In conclusion, it is hard to reach a definitive answer regarding the maritime areas that would automatically, by operation of general international and/or Canadian domestic law, appertain to an independent nation-state of Québec. Certainly, it would have sovereignty over its internal waters as included within its defined boundaries, but the limits of those internal waters are not settled. Strong legal and equitable arguments can be made for the broader maritime jurisdiction of Québec seaward to the opposite and adjacent boundaries generated from the Canadian land territories that would remain. While the answer to this issue could be obtained by adjudication, this matter is equally amenable to settlement by agreement between Québec and Canada. As the next section of this paper argues, settlement by agreement may be preferable.

---

31. Offshore Mineral Rights Reference of 1967, 62 W.W.R. at 44, 45, 50.

32. Such a conclusion is reached below with respect to Hudson Bay and perhaps Hudson Strait, but not the Gulf of Saint Lawrence.

33. A.O. Cukwurah, *The settlement of boundary disputes in international law* 45-49, 67-70 (1967).

2. Limits to the Territorial Solution

The previous section of the paper has discussed, in general terms, the legal context within which a resolution of the maritime zones of Québec must be considered. There is sufficient domestic and international law to settle the question of how much of the waters adjacent to Québec would appertain to an independent state of Québec. Although the outcome cannot be predicted with any degree of certainty. The uncertain results and the interests involved argue strongly for serious consideration of a negotiated resolution to this matter. Due to the political situation it may, of course, be difficult to resolve these issues by agreement. If, however, these maritime boundary issues were left unresolved or even if they were the subject of adjudication many difficult problems would remain.

International law is predicated on the assumption that, excluding the high seas and perhaps Antarctica, the globe is divided among separate territorial entities called states. Boundaries are drawn to delimit these territories and the sovereign authority exercised by their governments. International law provides rules for delimiting maritime boundaries, although they are not very clear or easily applied. Nevertheless, such boundaries could be drawn, even in the waters adjacent to Québec. Experience has shown that it is rare, however, that the delimitation of maritime boundaries solves all important problems.

In the areas adjacent to Québec, in particular, it is clear that such delimitations would not be the end of the matter. The shores of Québec face on the relatively closed water bodies of Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence. Delimitation would fix which state has authority to prescribe behavior in particular geographical locations. Interests in these water areas are, however, not so easily divisible. Fish are not immobile and are likely to traverse maritime boundaries. Coordination and cooperation between Québec and Canada in fisheries management will be required to maintain these resources. While hard mineral resources may not move, liquid mineral resources, such as hydrocarbons, do migrate. Unitization and joint development arrangements are often necessary in boundary areas[34]. Even the exploitation of hard minerals may require development of large areas that would only be economically feasible if transboundary sites are developed. Due to the fluidity of water, the protection of the marine environment definitely requires cooperation of states bordering on closed waters. Solutions to these problems would argue for a negotiated settlement that would, at a minimum, put in place the structures necessary for appropriate coordination[35].

The navigation interests of Québec argue strongly for a negotiated settlement with Canada. An independent Québec will want to engage in substantial international transportation of cargo and

---

34. See, Lagoni, «Oil and Gas Deposits Across National Frontiers», 73 AM. JOUR. INT'L. L. 215 (1979).

35. For a full discussion of the value of functional solutions to maritime boundary questions, see D. M. Johnston, *The theory and history of ocean boundary-making* (1988).

passengers. If it were found that Hudson Bay, Hudson Strait, the Gulf of Saint Lawrence and associated subsidiary waters are internal waters of Canada, Québec would be a landlocked state. It could only reach the open sea by passing through the territory of Canada or the United States. Ships navigating to and from Québec would be required to traverse a variety of Canadian maritime zones. Aircraft would have the option of overflying United States land territory. Ground transportation would be required to pass through Canada or the United States.

Canada has been jealous of its right to control foreign navigation in its adjacent waters. When the United States sought to navigate through the Northwest Passage the Canadian reaction was extremely adverse, leading to a serious controversy between the two countries and new and expanded claims of Canadian authority in the area[36]. Even though innocent passage applies in the territorial sea, Canada sought to maximize its control over foreign traffic. Thus, Mr. Beesley, who was Legal Adviser to the Canadian Department of External Affairs and Ambassador to the Law of the Sea Conference, stated, «in the normal course, in the law as defined in the Geneva Conventions [on the law of the sea], there is no right of innocent passage in internal waters [...] historic waters which are internal waters are not subject to the right of innocent passage [...]»

Canada has taken the position publicly that it does not consider that a passage through any body of water by a ship giving rise to a danger of pollution is an innocent passage. Such a ship is an inherently dangerous object. It represents a threat to the security of the state....Is there nonetheless the right of passage because it is a strait? Our answer...is that it can only have the status of an international strait either by customary development of the law or by conventional law. Under customary development of the law there has been no passage, no usage which would have developed the body of water as an international strait»[37].

In 1975 the Secretary of State for External Affairs, Allan J. MacEachen expressed the same view that Canada sought the strictest controls over navigation through territorial sea straits and that transit passage through the Northwest Passage would not be recognized, «as Canada's northwest passage is not used for international navigation and since Arctic waters are considered by Canada as being internal waters, the regime of transit does not apply to the Arctic»[38].

To avoid any adjudication of Canada's claimed rights to the Arctic waters and the Northwest Passage, Canada withdrew its consent to jurisdiction of the International Court of Justice over

36. See, D. Pharand, *Canada's arctic waters in international law* (1988).

37. House of Commons, 2d Session, 28th Parliament, Standing Committee on External Affairs and National Defence, Tuesday, 7 April 1970, p. 25:19.

38. Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence, House of Commons, 1st Session, 30th Parliament, Issue No. 24, 22 May 1975, 22-5-1975, p. 24:6.

such matters at the time it established a system of straight baselines around the area[39]. An independent nation-state of Québec could expect similar treatment in its attempts to navigate through the Canadian waters adjacent to its shores absent a binding international agreement on the subject.

While international law does provide certain rights of transit for landlocked states, the exercise of these rights is not fully protected and depends very much on international agreements with the state that must be transited for access to the open sea. The view that landlocked states have a customary law right of transit is found in the early writings of Grotius[40]. More modern scholars maintain that such a right exists, but it is imperfect and unenforceable[41].

Multilateral conventions provide support for this view. The Covenant of the League of Nations contained a general provision on transit and communication[42]. The Barcelona Convention provided foreign state parties with the right of freedom of rail and waterway transit in international trade[43]. But the limitations left the right far from perfect, permitting the denial of transit rights for almost any reason and suspension to protect legitimate national interests[44]. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) protects members rights of freedom of transit passage for goods (including baggage) including vessels and aircraft carrying such items. Non commercial items and passengers may not be so protected[45]. Certain regulations and charges may be imposed so long that they do not exceed national treatment. In the first

---

39. Statement of Mr. Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, House of Commons Debates, 1st Sess., 33rd Parliament, 34 Eliz. II, vol. V, 10 September 1985, p. 6464.

40. H. Grotius, *The freedom of the seas* 9-10 (R. Van Mangoffin trans. 1916).

41. Lauterpacht, *Freedom of Transit in International Law, in Transactions of the Grotius society* 311, 320 (1958-59); J. Merryman & E. Ackerman, *International law, development and transit trade of landlocked states* 54 (1969); Wani, *An Evaluation of the Convention on the Law of the Sea from the Perspective of the Landlocked States*, 22 VA. J. INT'L. L. 627 (1982).

42. League of Nations Covenant, Art. 23(e), printed at George, Crafton, Wilson, *The first year of the league of nations* 57 (1921).

43. Convention and Statute on Freedom of Transit, *Done* 20 April 1921, Art. 2, 7 L.N.T.S. 11, 27.

44. *[F]or passengers whose admission into its territories is forbidden, or for goods of a kind of which the importation is prohibited, either on grounds of public health or security, or as a precaution against diseases of animals or plants.... Id.*, Arts. 5 & 7. See Sinjela, «Freedom of Transit and the Right of Access for Land-Locked States: The Evolution of Principle and Law», 12 *Ga. J. Int'l. & Comp. L.* 31, 36 (1982).

45. Art. V, *opened for signature* 30 Oct. 1947, 61 U.S. STAT. A3 (pt. 5), T.I.A.S. No. 1700, 55 U.N.T.S. 187 (1950).

convention that specifically addressed the rights of landlocked states, an interpretive note in the Havana Charter permitted exceptional arrangements (free of most favored nation or national treatment) to be made for transit by landlocked states[46].

Beginning in the 1950's the right of transit by landlocked states to and through maritime zones was taken up by the Law of the Sea Conferences. The 1958 Convention on the High Seas provides that landlocked states «should have free access to the sea»[47]. This access is to be accomplished by agreement «on the basis of reciprocity»[48]. Only in the 1965 Convention on Transit Trade of Landlocked States is transit by landlocked states denominated as a right[49]. But the exercise of that right is also to be accomplished by agreement between the landlocked and transited state[50]. It does require the facilitation of this transit[51]. But the transit state may proscribe transit by certain persons or goods «on grounds of public morals, public health or security, or as a precaution against diseases of animals or plants or against pests[52]. Few states are parties to this convention»[53].

The 1982 Convention on the Law of the Sea is the most recent international agreement to address this question, although it is not yet in force. Article 125 states that [l]and-locked States shall have the right of access to and from the sea [...] [t]o this end, land-locked States shall enjoy freedom of transit through the territory of transit States by all means of transport." This right arguably remains imperfect because the «terms and modalities for exercising freedom of transit» are to be determined by agreement between the landlocked state and the transited state[54]. Furthermore, Article 125(3) protects the transited states rights «to take all measures necessary» to protect their «legitimate interests». While the transit rights of the landlocked state may be amenable to compulsory dispute settlement under Part XV of the Convention, the

---

46. *United Nations conference on trade and development, final act and related documents*, U.N. Doc. A/Conf.2/78, Annex P (Interpretive Notes) Art. 33, para. 6. *See* Sinjela, *supra* note 44 *at* 38.

47. Art. 1, done 29 Apr. 1958, 13 U.S.T. 2313, T.I.A.S. No. 5200, 450 U.N.T.S. 82.

48. *Id.*, Art. 5.

49. Convention on Transit Trade of Landlocked States, Preamble & Art. 2, *done* 8 July 1965, 597 U.N.T.S. 42, 44.

50. Preamble, Principle III. *See* Wani, *supra* note 41 *at* 634.

51. Convention on Transit Trade of Landlocked States, *supra note* 49 *at* Arts. 4 & 7.

52. *Id.*, Art. 11(1).

53. Wani, *supra* note 41 *at* 43.

54. 1982 LOS Convention, Art. 125(1).

imperfect nature of the right gives the landlocked states little solace. The history is clear that transit states have often used their favorable position against the interests of the landlocked state[55].

If the GATT remains in force and Québec becomes a party to the agreement the freedom of transit for Québec's commercial merchandise will be largely protected. Even under that regime the transit rights would be subject to certain Canadian regulation which may be more intrusive than under the regime of the high seas or even transit or innocent passage through straits.

The assurance of free and safe transit to and from an independent nation-state of Québec (if it is landlocked) will require cooperative arrangements between Québec and Canada. While these arrangements could be reached subsequent to independence, it may be preferable to resolve the transit issues at an earlier stage. Obstacles to transit in the early days of an independent Québec could be critical.

Of course, it is not necessary that Québec will be found to be a landlocked state. If, as I conclude below, the Gulf of Saint Lawrence is not internal waters, access to international ocean navigation for Québec would be assured through the eastern portion of the Gulf and Cabot Strait. If the territorial sea in the Gulf is limited to the normal distance of 12 nautical miles from the normal baseline, areas beyond the territorial sea would be found in the Gulf that would give Québec a corridor beyond its own territorial sea in which the high seas freedoms of navigation and overflight would exist. If the area beyond Québec waters were Canadian territorial sea the rights of innocent passage and innocent passage through straits would assure ocean navigation. Overflight through the Canadian territorial sea outside of straits used for international navigation would require the permission of Canada. There is a good possibility that Cabot Strait could be subject to the regime of transit passage thus requiring freedom of overflight and further limiting Canada's authority to interfere with navigation. The transit passage regime of the 1982 LOS Convention applies to territorial sea straits that are used for international navigation. Passage through the territorial sea of another state, particularly in straits, does, however, place some burdens on the transiting state not found where the high seas freedom of navigation exists[56].

An alternative, although far less desirable passage may be found in the Hudson Strait area. If the Strait is historic Canadian waters and Ungava Bay were considered to be Québec waters, it may be possible to establish a closing line of Hudson Strait sufficiently to the west of its natural entrance points to provide a corridor of access for Québec to the east. Such a closing line would be possible if established by agreement with Canada. Due to the northern location of these waters, however, this route to the high seas would provide only limited value to Québec.

---

55. *See* M. Glassner, *Access to the sea for developing land-locked states* 132 (1970); Merryman & Ackerman, *supra* note 41 *at* 63; and Sinjela, *supra* note 41 *at* 31.

56. See 1982 LOS Convention, Arts. 18-32, 39-42.

These circumstances argue for caution on the part of Québec regarding its maritime claims. Its position *vis-a-vis* Canada may be strengthened if it were found that no extraordinary Canadian maritime jurisdiction exists in Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence. In this way the normal maritime regimes generated by coastal geography would attract offshore jurisdiction to Québec unencumbered by historic actions of Canada. Furthermore, the more limited the Canadian jurisdiction in these waters would leave to Québec greater rights of navigation and overflight. The recognition of special Canadian historic rights in these waters might allow Québec to claim some of these rights, but the greater authority of Canada in these waters would necessarily give Canada, which stands between Québec and the open sea, substantial leverage over Québec's access to the sea.

Since control over economic development of resources in all of these waters is in the coastal states regardless of the legal regime, it would appear that special historic status for these waters provides Québec with little real additional value. On the other hand, if special status were combined with a permanently binding agreement between Canada and Québec that gives Québec authority over defined maritime areas adjacent to it and fully protected freedoms of navigation and overflight, Québec would have the best of all possible solutions.

3. International Law Rules for Maritime Boundary Delimitation

In the instant section, the international law regarding maritime boundaries between independent sovereign nation-states is reviewed. An application of those rules follows in the next section of the memorandum.

3.1 The Baseline

As mentioned above, many of the maritime zones of states are measured seaward from a baseline. The customary international law rules for drawing that baseline are codified in the 1982 Convention on the Law of the Sea[57]. Basically, the baseline uses the line of mean low water along the shore of the mainland and islands, closing lines of juridical bays which can be closed by a line or lines totaling 24 nautical miles, closing lines of river mouths, and low tide elevations within 12 nautical miles of the previously described baseline.

A juridical bay is closed by a line drawn between its natural entrance points. Such a bay must be a well-marked indentation containing landlocked waters, meet the semicircle test, and be able to be closed by a line or series of lines that do not exceed a total of 24 nautical miles in length[58]. The codifications of this law found in the 1982 Convention on the Law of the Sea

57. Articles 3-15.

58. 1982 LOS Convention, Art. 10.

and the 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone apply juridical bay status to «bays the coasts of which belong to a single state»[59]. No provision for multiple state juridical bays is present and the codification appears to be a comprehensive treatment of the baseline rules. The only exceptions allowed are in regard to historic bays and systems of straight baselines[60].

If a water area meets all the tests for a juridical bay (single coastal state, well-marked indentation, landlocked waters, and semi-circle test) but its natural entrance points cannot be connected by a line or lines not exceeding 24 nautical miles, a 24 mile baseline may be delimited in the bay to enclose a maximum area of waters[61]. This is sometimes called the «fall-back line».

Questions have arisen as to the exact location of the closing lines for rivers and juridical bays. One must locate the natural entrance points to these internal waters between which the closing line is drawn. This is usually based upon coastal geography found by an examination of nautical charts of the areas in question[62]. One seeks to determine the line that delimits the entry into the geographical area. One objective test that I find particularly attractive and helpful is the, so-called, forty-five degree test which identifies the point on the shore at the entrance where the general trend of the coastline faces more on the interior water body than the exterior waters. This test, *requires that two opposing potential...headland points be selected and a closing line drawn between them. Another line is then drawn from each selected headland to the next landward headland on the same side. If the resulting angle between the initially selected closing line and the line drawn to the inland headland is less than 45 degrees, a new inner headland is selected and the measurements repeated until both [...] headlands pass the test*[63].

---

59. 1982 LOS Convention, Art. 10.1; 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, *opened for signature*, April 29, 1958, [1964] 2 U.S.T. 1606, T.I.A.S. No. 5639, 516 U.N.T.S. 205, Art. 7.1.

60. 1982 LOS Convention, Art. 10.6. Nevertheless, Bouchez has argued in favor of juridical bay status for multi-state bays. L.J. Bouchez, *The regime of bays in international law* 198 (1964). He admits, however, that the majority of writers are opposed. *Id.* at 174. Strohl proposed a revision of the juridical bay article to include the closure of two or more state bays by agreement of the bay states. This attracted no attention when the matter was revisited in the negotiations leading to the 1982 LOS Convention. M. Strohl, *The international law of bays* 405 (1963).

61. 1982 LOS Convention, Art. 10.

62. *See* A. Shallowitz, *I shore and sea boundaries* 218-225 (1962); 4 WHITEMAN'S DIGEST 209-213 (1965).

63. United States v. Maine et al (Rhode Island and New York Boundary Case), 469 U.S. 504, 522 n. 14, 105 S.Ct. 992 n. 14, 1003 (1985). *See* P. Beasley, *Maritime limits and baselines: a guide to their delineation* 16-17 (The Hydrographic Society Special Publication No. 2 1977); R.

In addition, to the normal baseline a coastal state may establish a system of straight baselines connecting points on the normal baseline if the coast is deeply indented or fringed by islands[64].

Another method for defining the baseline is by use of the doctrine of historic waters. If historic internal water status is established the territorial sea will be measured seaward from the closing line of the water body. This doctrine permits a coastal state to establish as internal waters a water body that would not satisfy the normal rules for internal water status. For this to be accomplished under international law proof must be made that the coastal state has: (1) claimed and effectively exercised sovereignty over the area as internal waters, (2) exercised that authority continuously over a substantial period of time, and (3) obtained the acquiescence or tolerance of the claim by the international community of states. A state may, alternatively establish historic waters as territorial sea, not internal waters. While in internal waters foreign states must always obtain permission to navigate, in territorial seas the right of innocent passage applies[65]. Whether the historic status is territorial sea or internal waters depends on the nature of the claim and the jurisdiction exercised pursuant to that claim[66].

Hodgson and L. Alexander, *Towards an objective analysis of special circumstances* 10 (Law of the Sea Institute Occasional Paper No. 13, 1972). I conceived this test while working on the United States Baseline Committee delimitation of the United States baselines and territorial sea in the early 1970's. The Geographer of the United States State Department, Dr. Robert Hodgson, put it into practice in this exercise.

64. 1982 LOS Convention, Art. 7.

65. *See* statement of Mr. Trudeau, House of Commons Debates, 7 March 1969, 1st Session, 28th Parliament, 17 ELIZ. II, Vol. VI, p. 6339.

66. The literature on historic bays and waters is extensive. *See Juridical Regime of Historic Waters including Historic Bays*, U.N. Doc. A/CN.4/143 (1962); N. Barrie, «Historic Bays», 6 *Comp. & L. J. So. Africa* 39 (1973); L. Goldie, «Historic Bays in International Law», 11 *Syra. J. Int'l. & Comm.* 211 (1984); Strohl, *supra* note 60; Bouchez, *supra* note 60; *Historic Bays, Memorandum by the Secretariate of the United Nations*, U.N.Doc. A/Conf.13/1 (1957). Some of this literature has included lists of historic waters. *See* Strohl, *supra at* 253-68; Bouchez, *supra at* 215-37; I *United Nations conference on the law of the sea* 3-8 (1958); 4 *Whiteman's digest* 233-58 (1965). Prescott has argued that these lists are not persuasive. J.R.V. Prescott, *The maritime political boundaries of the world* 61 (1985). Judicial opinions on historic waters include: Direct U.S. Cable Co. v. Anglo-American Cable Co., 2 *App. Cas.* 394 (P.C. 1877) (Conception Bay); North Atlantic Coast Fisheries Case (Gr.Brit. v. U.S.), *Hague ct. Rep.* (Scott) 141 (Perm.Ct.Arb. 1916)(Canadian North Atlantic Coast); The Fisheries Case (U.K. v. Norway), 1951 I.C.J. REP. 116 (Norwegian straight baselines); U.S. v. Alaska, 422 U.S. 184 (1975) on remand 519 F. 2d 1376 (1975) (Cook Inlet); Stetson v. United States (The Alleganean), (Second Court of Commissioners for Alabama Claims, 1882) in J. Moore, *IV Intl. Arbs. To which the U.S. has been a party* 4332 (1898)(Chesapeake Bay); Alabama and Mississippi Boundary Case, United States v. Louisiana et al, 470 U.S. 93 (1985) (Mississippi Sound).

While a juridical bay may only be closed if it is within the coasts of a single state, it is not clear that such a limitation exists for historic waters. It is true that virtually all such waters are found along the coasts of a single state. However, the Award in the case of the *Gulf of Fonseca* before the Central American Court upheld the historic territorial sea status of the Gulf even though it lies within the coasts of El Salvador, Honduras, and Nicaragua[67]. Since there are few determinations by international tribunals on historic waters this award is particularly salient[68]. The area surrounding the Gulf of Fonseca was originally held by a single state, Spain and then the Federal Republic of the Center of America, which established the historic waters status of the Gulf. When the Republic was divided the historic rights were implicitly transferred to the three states as a community beyond a three mile marginal belt. Despite Nicaragua's attempt to unilaterally change the legal relationship by granting the United States the right to establish a naval base on the Nicaragua portion of the Gulf, the Court affirmed the co-ownership of the three states, thus requiring agreement to effectuate any changes[69].

Historic water status is a form of international prescription and the proponent of such exceptional status has a heavy burden of proof. The putative international commons is displaced by the coastal state jurisdiction through the establishment of a new *status quo* which becomes accepted by the international community. A wrongful taking at the beginning becomes legal and rightful through the workings of prescription, usage, and estoppel. Certainly, the claim of sovereignty must be public and objectively available to foreign states potentially interested in the maritime area. Actual proof of knowledge is not required. Thus, the United Kingdom was presumed to know of the Norwegian system of straight baselines based upon the international notoriety of the claims[70]. Effective exercise of the requisite quantum of coastal state authority by public officials over time is required in order to establish the new *status quo* and to effectively communicate this to the international community[71]. The length of time must be historic. No specific time period has been fixed but the period must be substantial. Strohl wrote in 1963 that the claim to historic waters status of Peter the Great Bay was the shortest length of time that had

67. The Republic of El Salvador v. The Republic of Nicaragua, 11 AM. JOUR. INT'L. L. 700-717 (1917). This finding may have been unnecessary. *See* Blum, *Historic titles in international law* 308, 309 (1965).

68. Arguments that the case is an anomaly have been made by Gidel, *Le droit international public de la mer, le temps de paix*, t.3/II, Librarie Édouard Duchermin 626, 627 (1981).

69. For brief analyses of this case *see* Bouchez, *supra* note 60 at 209-213; Strohl, *supra* note 60 at 376-380; and 4 *Whiteman's digest* 235-36 (1965).

70. The Fisheries case, *supra* note 66 *at* 134, 138.

71. *See* The Juridical Regime of Historic Waters, *supra note* 60 *at* paras. 85-86; Bouchez, *supra note* 66 *at* 214.

been credibly alleged. That assertion dated back to 1872[72]. Bouchez, who takes a liberal view on all bay claims, argues that the period of time is relative to the circumstances of international communications, the claim, the exercises of sovereignty, and the evidence of acceptance by the international community. He might permit a somewhat shorter period of time in otherwise stronger cases[73].

Effective protest by members of the international community will prevent an historic waters claim from being perfected. Some have argued that mere paper objections are not sufficient and that all available means must be brought to bear to prevent perfection[74]. Such a rule would, of course, encourage physical conflict which is discouraged, if not forbidden by international law[75]. However, the communication of a protest followed, if necessary, by conduct consistent with the protest even if it avoids actual conflict would be effective[76]. Vital interests of the coastal state in the waters would help to supplement the proof but will not provide an independent basis for historic water status[77].

The geographical configuration of the water area has been viewed as a relevant factor. Thus, in the *North Atlantic Coast Fisheries case*, Dr. Drago argued in dissent, *that a certain class of bays, which might be properly called historic bays...form a class distinct and apart and undoubtedly belong to the littoral country, whatever their depth of penetration and the width of their mouths, when such country has asserted its sovereignty over them, and particular circumstances such as geographical configuration, immemorial usage and above all, the requirements of self-defense, justify such a pretension*[78].

---

72. Strohl, *supra* note 60 at 392-93.

73. Bouchez, *supra* note 60 at 256-57.

74. Pharand, *Canada's Claim to Sovereignty over the Arctic, in Conflict resolution and the future of nato: the Canada - United States experience* 43, 44 (D. Dallmayer ed. 1989).

75. Charter of the United Nations, 59 U.S. STAT. 1031, T.S. 993, 3 BEVANS 1153, Arts. 2.3, 2.4. 33.

76. Bouchez, *supra* note 60 at 278.

77. J. Spinnato, «Historic and Vital Bays: An Analysis of Libya's Claim to the Gulf of Sidra», 13 *Ocean dev. & Int'l. L.* 65, 79 (1983); *The Juridical Regime of Historic Waters, supra note* 66 *at* para. 140; M. Bourquin, *Les baies historiques* 151 (152); D. Pharand, *supra* note 36 at 103 (1988). *Contra* Francioni, «The Status of the Gulf of Sirte in International Law», 11 *Syr. J. Int'l. L. & Com.* 307 (1984).

78. North Atlantic Coast Fisheries case (Gr. Brit. v. U.S.), Hague Ct. Rep. (Scott) 141, 195, 199-200 (Perm.Ct.Arb. 1916)(Drago, L., Dissenting).

The geographical location and configuration was used by the United States Supreme Court in the Mississippi Sound decision to support historic bay status.

Mississippi Sound historically has been an intercoastal waterway of commercial and strategic importance to the United States. Conversely, it has been of little significance for foreign nations [...] *It is a cul de sac, and there is no reason for an ocean going vessel to enter the Sound except to reach the Gulf ports* [...] [*It was historically important*] *to vital interests of the United States* [...]»[79]

However, in the previous Cook Inlet decision the *cul de sac* nature of Cook Inlet did not lead to a conclusion that Cook Inlet was an historic bay[80].

The International Court of Justice judgment in the *Fisheries Case* focuses upon the economic relationship of the population along the shore and the claimed water area to support an historic water status[81].

3.2 The Territorial Sea, Contiguous Zone, Exclusive Economic Zone and Continental Shelf

Seaward from the baseline are a variety of special zones over which the coastal state has authority. International law presumes that all states have a right to such zones. The first such zone is the territorial sea which may extend from the baseline to a maximum of 12 nautical miles. In that area the coastal state has sovereignty[82]. Navigation by innocent passage of foreign vessels is protected in the territorial sea[83]. A territorial sea strait will be subject to innocent passage through straits[84]. A strait used for international navigation will be subject to transit passage according to the 1982 Law of the Sea Convention, Articles 37-44. But questions exist whether transit passage is a rule of customary international law outside of the

79. Mississippi Boundary Case, *supra note* 66 *at* 102.

80. United States v. Alaska, *supra note* 66.

81. Fisheries case, *supra note* 66 *at* 133.

82. 1982 LOS Convention, Arts. 2 & 3.

83. 1982 LOS Convention, Arts. 17-26.

84. 1982 LOS Convention, Art. 45.

Convention[85]. A state may establish a greater area of territorial sea jurisdiction over a water body as historic territorial sea waters.

Beyond the territorial sea a coastal state also may claim a contiguous zone reaching seaward a maximum of 24 nautical miles from the baseline. Within that zone a coastal state may enforce laws and regulations to protect customs, fiscal, immigration and sanitary interests of the coastal state[86].

Beyond the territorial sea a coastal state may claim an exclusive economic zone (or fisheries zone) which may reach seaward a maximum of 200 nautical miles from the baseline. Within that zone the coastal state has jurisdiction over all resource development activities, scientific research, and protection of the environment. The rights of navigation and overflight as found on the high seas are protected in that area beyond the territorial sea[87]. The sovereign rights of the coastal state to explore and exploit the resources of the continental shelf begin at the seaward edge of the territorial sea and run to the limits of the continental margin or the 200 mile limit, which ever is further[88].

3.3 Maritime Boundaries Between Opposite and Adjacent States

Since states are not isolated and maritime zones extend for some distance offshore, potential maritime claims of adjacent and opposite states often overlap. In those circumstances international law determines the location of the maritime boundary. That law calls for states to settle their maritime boundaries by agreement. In the absence of agreement the law will determine the location of the line but here has been much dispute over the substance of the rule.

In theory, all maritime boundaries already exist and all that is required is to locate them[89]. In fact, in the absence of an existing delimitation the decision-maker must construct a line for the first time.

---

85. *See* Charney, «The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III - The Impact of General International Law», 46 *L. & contemp. Probs.* 37, 44-48 (1983).

86. 1982 LOS Convention, Art. 33.

87. 1982 LOS Convention, Arts. 55-75.

88. 1982 LOS Convention, Arts. 76-85.

89. North Sea Continental Shelf Cases, (Federal Republic of Germany/Denmark, Federal Republic of Germany/Netherlands), 1969 I.C.J. REP. 3, 23; The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 422-23 (para. 78) (1979).

3.3.1 Relevant Conventions

The 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone specifies a rule that is applicable to the territorial sea:

Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The provisions of this paragraph shall not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance with this provision[90].

Canada is not a party to this convention.

The Convention on the Continental Shelf specifies rules for the delimitation of maritime boundaries over the continental shelf (Art. 6):

1. Where the same continental shelf is adjacent to the territories of two or more States whose coasts are opposite each other, the boundary of the continental shelf appertaining to such States shall be determined by agreement between them. In the absence of agreement, and unless another boundary line is justified by special circumstances, the boundary is the median line, every point of which is equidistant from the nearest points of the baselines from which the breadth of the territorial sea of each State is measured.

2. Where the same continental shelf is adjacent to the territories of two adjacent States, the boundary of the continental shelf shall be determined by agreement between them. In the absence of agreement, and unless another boundary line is justified by special circumstances, the boundary shall be determined by application of the principle of equidistance from the nearest points of the baselines from which the breadth of the territorial sea of each State is measured.

3. In delimiting the boundaries of the continental shelf, any lines which are drawn in accordance with the principles set out in paragraphs 1 and 2 of this article should be defined with reference to charts and geographical features as they exist at a particular date, and reference should be made to fixed permanent identifiable points on the land[91].

---

90. (*into force* 10 Sept. 1964), 516 U.N.T.S. 205, 15 U.S.T. 1606, T.I.A.S. No. 5639, Art. 12. 1.

91. (*into force* 10 June 1964), 499 U.N.T.S. 311, 15 U.S.T. 471, T.I.A.S. 5578, Art. 6.

Canada is a party to this convention with reservation and statement. In 1969 the International Court of Justice specifically held that the rule found in the Continental Shelf Convention did not then reflect customary international law[92].

The 1982 Convention on the Law of the Sea is the most modern effort to codify the maritime boundary law in an international agreement. The Convention has not entered into force for any nation. Canada signed that Convention on 10 December 1982 but has not yet submitted an instrument of ratification. The relevant provisions of the 1982 Law of the Sea Convention, are as follows:

Article 15

Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith.

Article 74

1. The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be affected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution.

2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the [third party dispute settlement] procedures provided for in Part XV.

3. Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in the spirit of understanding and co-operation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.

4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the exclusive economic zone shall be determined in accordance with the provisions of that agreement.

92. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. 3 at 45.

Article 83

1. The delimitation of the continental shelf between States with opposite or adjacent coasts shall be affected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution.

2. If no agreement can be reached within a reasonable period of time, the States concerned shall resort to the [third party dispute settlement] procedures provided for in Part XV.

3. Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in the spirit of understanding and co-operation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.

4. Where there is an agreement in force between the States concerned, questions relating to the delimitation of the continental shelf shall be determined in accordance with the provisions of that agreement.

3.3.2 The Case Law

Canada was a party to the *Gulf of Maine* case before the International Court of Justice[93]. The other modern international law cases on maritime boundaries include: *North Sea Continental Shelf Cases*[94]; *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf*[95]; *Case Concerning the Continental Shelf*[96]; *Case Concerning the Continental Shelf*[97]; *Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the Case Concerning the Continental Shelf*[98]; and *Maritime*

93. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246.

94. Federal Republic of Germany/Denmark, Federal Republic of Germany/Netherlands), 1969 I.C.J. REP. 3.

95. Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398 (1979).

96. (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 I.C.J. REP. 18.

97. (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13.

98. (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1985 I.C.J. REP. 192.

Boundary between Guinea and Guinea-Bissau[99]. There is a substantial literature on maritime boundary law[100].

3.3.3 The Norm

A brief, non-technical, statement of the modern ocean boundary law might be as follows. International law does not require that maritime boundaries be delimited in accordance with any particular method, rather, it requires that they be delimited in accordance with equitable principles taking into account all of the relevant circumstances of the case in order to produce an equitable result[101]. The equitable principles are very indeterminate and the relevant circumstances are theoretically unlimited. The indeterminacy of the legal rule was most graphically stated in the result oriented words of the International Court of Justice in the *Case Concerning the Continental Shelf*:

It is, however, the result which is predominant; the principles are subordinate to the goal. The equitableness of a principle must be assessed in the light of its usefulness for the purpose of arriving at an equitable result. It is not every such principle which is in itself equitable; it may acquire this quality by reference to the equitableness of the solution. The principles to be indicated by the Court have to be selected according to their appropriateness for reaching an equitable result. From this consideration it follows that the term «equitable principles» cannot

99. 15 INT'L. LEG. MAT. 252 (1986).

100. Much of that literature is listed in T. McDorman, K. Beauchamp, D. Johnston, *supra* note 35. *See also* P. Weil, *Perspectives du droit de la délimitation maritime* (1988) [in English, *The law of maritime boundaries - reflections* (1989)]; S.P. Jagota, MARITIME BOUNDARY (1985); *International maritime boundaries*, *supra note* 5. Writings on this subject by the instant author include: «The Delimitation of Ocean Boundaries», 18 *Ocean dev. & Int'l. L.* 497 (1987), and in *Rights to oceanic resources* 25 (D. Dallmeyer and L. De Vorsey, Jr. eds. 1989); «Ocean Boundaries Between Nations: A Theory for Progress», 78 AM. JOUR. INT'L. L. 582 (1984); «The Offshore Jurisdiction of the States of the United States and the Provinces of Canada--a Comparison», 12 *Ocean dev. & Int'l. L.* 301 (1983), and in *The law of the sea and ocean industry: new opportunities and restraints* 426 (D. Johnston and N. Letalik eds. 1984); and *The Delimitation of Lateral Seaward Boundaries Between States in a Domestic Context*, 75 AM. JOUR. INT'L. L. 28 (1981).

101. Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 I.C.J. REP. 18, 59-60; Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 293, 299, 339. Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 15 INT'L. LEG. MAT. 252, 289 (para. 88) (1986); Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 38.

be interpreted in the abstract; it refers back to the principles and rules which may be appropriate in order to achieve an equitable result[102].

In the subsequent judgment in the *Case Concerning the Continental Shelf*, the Court seemed to indicate that it was backing away from this extremely result oriented approach:

Thus the justice of which equity is an emanation, is not abstract justice but justice according to the rule of law; which is to say that its application should display consistency and a degree of predictability; even though it looks with particularity to the peculiar circumstances of an instant case, it also looks beyond it to principles of more general application[103].

Notwithstanding these assurances writers are still of the view that the application of maritime boundary law to any particular circumstance is relatively indeterminate[104]. Nevertheless, there appears to be a pattern of analysis that has developed in the treatment of maritime boundary cases, regardless of whether they involve the delimitation of a continental shelf boundary only, or the delimitation of a single boundary for the 200 mile zone and the continental shelf[105].

This pattern may be described, more or less, as follows: First, the tribunal describes generally the area in which the boundary dispute arises. Second, it searches the record to determine whether the parties have agreed to a specific boundary, either in a binding international agreement or in practice. If that fails, the tribunal proceeds, in the third step, to state the rule of law for maritime boundary delimitations when there is no agreed delimitation. That rule is variously described as requiring that the boundary is to be delimited by practical methods in accordance with equitable principles (or criteria) taking into account the relevant circumstances (or factors) in order to produce an equitable result. Fourth, the tribunal reviews all the arguments of the parties in order to determine what relevant circumstances are to be considered. By the end of this third step, it finds, inevitably, that all circumstances other than the geography of the shoreline are not relevant.

---

102. (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 I.C.J. REP. 18, at 59. *See also* Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 290, 312-13.

103. (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13 at 39.

104. Weil, «Geographical Considerations in Maritime Delimitation», in *International maritime boundaries*, *supra note* 5.

105. *See* Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 326; Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 46.

Having limited the relevant circumstances to geography, the tribunal proceeds to the fifth step during which it simplifies the geographic circumstances and produces a geometric construct of the area and the shoreline related to the boundary dispute. In the sixth step, the tribunal uses this geometric construct and various mathematical computations to generate a provisional boundary line. Seventh and lastly, that line is checked against the many circumstances that were initially rejected and the rule of proportionality to see if the proposed line is not inequitable. Small islands or the proportionality test might give rise to some mathematically computed adjustments of the line. Other non-geographic facts appear to be unable to mandate an adjustment[106].

3.3.4 The Equidistant Line as a Rule of Law

3.3.4.1 The 1958 Conventions and Subsequent Cases

There is no requirement that any boundary be delimited in accordance with the rule of equidistance. The 1958 Conventions were often assumed to require a preference for the equidistant line[107]. This preference, however, has not been generally applicable, particularly when both parties are not bound by the 1958 Conventions. The international tribunals have been very resistant to stating a rule that places equidistance in a preferred place. Thus, in the *North Sea Continental Shelf Cases*, the Court found that the equidistant rule found in the 1958 Conventions had not emerged as customary international law[108]. It declared that in the instant case the boundary might appropriately diverge from that line[109]. In the *Anglo/French* case the 1958 conventions were binding for most of the boundary but the tribunal found a unified equidistance/special circumstances rule which gave no particular preference to equidistance[110]. In the *Libya/Tunisia* case, the International Court of Justice took special pains to disparage the

106. *See* The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 455 (para. 248) (1979).

107. *See* North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3 at 20, 24-25, 28-45; Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 I.C.J. REP. 18, at 78-79; and Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, at 297, 300-303.

108. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3, at 45.

109. *Id.* at 49-54.

110. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 420-21 (paras. 65-69) (1979).

equidistant rule[111]. And in the *Gulf of Maine* case the chamber of the Court wrote that proximity which is at the foundation of equidistance, is not to be preferred as a basis for delimitation[112].

3.3.4.2 The 1982 Convention on the Law of the Sea

One critical evidence of the movement away from the equidistance principle is the text of the 1982 Convention on the Law of the Sea. If the maritime boundary provisions in that convention are compared to those found in the 1958 conventions, one will note that the equidistance principle was found in the 1958 conventions' provisions on boundaries in the territorial Sea and those on boundaries over the continental shelf. The 1982 LOS Convention retains the inferred preference for equidistance in the provision on the territorial sea boundary, but it is intentionally omitted in the provisions on the boundaries in the exclusive economic zone and the continental shelf. The records of the Law of the Sea Conference show that the change was a result of pressure from a significant group of states that were hostile to the equidistant line. The reference in those articles to rules of international law may, however, neutralize the provision and may provide a reference back to the equidistance principle.

3.3.4.3 Equidistance in Modern Cases and Practice

Despite these developments, modern international boundary law clearly places a higher regard for the equidistant line in two geographical circumstances: areas close to the coasts of states, and boundaries that are between opposite states. In the narrow territorial sea the equidistant line provides its key advantage of allocating to the coastal states the areas that are more proximate to their land territory. In these narrow zones there is less of a risk that great distortions will occur in the boundary line due to some small geographical projection of one state or another[113]. Furthermore, security interests of the coastal states in near shore areas place a premium on keeping foreign territorial waters as distant as possible. The equidistant line assures each state that this distance is realized[114].

---

111. Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 I.C.J. REP. 18, at 78-79.

112. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 296-300.

113. *See* Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 302.

114. Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 52-55; Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 15 INT'L. LEG. MAT. 252, 302 (para. 124) (1986).

Recent cases appear to have strengthened the view that the equidistant line is more likely to be found appropriate in the case of boundaries in which the disputing states' coastlines are opposite rather than adjacent[115]. Thus, the admitted starting point for the delimitation of the opposite boundary situations in the Gulf of Maine and in the boundary between Libya and Malta was the equidistant line, although in both cases the final line in those areas was modified somewhat[116]. No rule for distinguishing between opposite and adjacent coasts has been established, although the courts have classified coasts in specific cases[117].

Among the most recent International Court of Justice maritime boundary judgments is the *Libya/Malta* case. It seems to have enhanced the appropriateness of equidistance. The Court suggested that proximity (equidistance) is particularly appropriate in situations where the contesting states are separated by a distance less than 400 nautical miles. In those areas the authority of the coastal state is derived from the regime of the exclusive economic zone which is based strictly upon the distance criteria[118].

As the distance from land increases and the boundary area appears to be one more of adjacency than oppositeness, there is a greater risk that the equidistant line would create a boundary that is viewed as inequitable. This is particularly true when the coastline is irregular due to convexities, concavities, offshore islands, or offshore low tide elevations. Accordingly, one sees less willingness on the part of decision makers to articulate any preference to equidistance in such circumstances. They may ultimately find, however, that the objectivity of equidistance,

115. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3, at 45.

116. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 325, 333-337; Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 47, 51, 55. *See also* The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 424-25, 453 (paras. 87, 239) (1979); Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 47-53; and Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 15 INT'L. LEG. MAT. 252, 290 (para. 91) (1986).

117. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 445 (para. 204) (1979); Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, 325, 331.

118. 1985 *I.C.J. rep.* 13, 46-47.

the value of a division in accordance with proximity, and a relatively equal sharing of the areas makes the use of equidistance or an approximation thereof particularly appropriate[119].

International practice appears to support the use of the equidistant line. The International Court of Justice pointed out in its 1969 Judgment in the *North Sea Continental Shelf Cases* that most ocean boundary agreements known at the time of that case used the equidistant line[120]. Tribunals have referred to maritime boundary agreements. While some have found that the equidistant line predominates, others have found it on the wain. None have found that there is state practice that has established it as a norm[121].

International ocean boundary agreements by coastal states have recently been comprehensively collected and analyzed in INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARIES (J. Charney and L. Alexander eds. publication expected 1992). This study confirms the conclusion based upon state practice that there is insufficient evidence to conclude that the use of the equidistant line is mandated by international law[122]. It does demonstrate, however, that the quantitative predominance of equidistance has continued.

3.3.5 Non-Geographic Considerations

In the first modern maritime boundary case, the International Court of Justice declared that in a maritime boundary delimitation many facts were appropriate to take into account.

In fact, there is no legal limit to the considerations which States may take account of for the purpose of making sure that they apply equitable procedures, and more often than not it is the

---

119. *See* The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 443-44, 455 (paras. 196-99, 248-49) (1979); Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 I.C.J. REP. 246, at 333, 329-30, 335-39.

120. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. REP. 3, at 43-45.

121. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 424 (para. 85)(1979); Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 I.C.J. REP. 13, 38.

122. *See* Charney, «Introduction and Conclusions», in *International maritime boundaries*, supra note 5; *and* Legault and Hankey, «Method, Oppositeness and Adjacency, and Proportionality in Maritime Delimitation», in *International maritime boundaries*, *supra* note 5.

balancing-up of all such considerations that will produce this result rather than reliance on one to the exclusion of all others[123].

In the *North Sea* cases the Court also identified a number of specific considerations:

. The geology of the shelf «in order to find out whether the direction taken by certain configurational features should influenced delimitation because, in certain localities, they point up the whole notion of the appurtenance of the continental shelf to the state whose territory it does in fact prolong»[124].

. The geographical configuration of the coastline[125]. In particular, the use of equidistance line leads to unreasonable results when the coastline is concave or convex. «So great an exaggeration of the consequences of a natural geographical feature must be remedied or compensated for as far as possible, being of itself creative of inequity»[126].

. The unity of any deposits in order to avoid uncoordinated exploitation of the continental shelf resources by two states[127].

. A reasonable degree of proportionality between a state's coastline and the extent of the continental shelf appertaining to it[128].

This open ended list of relevant circumstances led litigants to devote considerable attention to non-geographic factors. In the *Anglo/French* case a seabed trench was argued to be relevant, as well as navigation for military and economic reasons[129]. In the *Libya/Tunisia* case the litigants devoted much attention to geological and geomorphological arguments, as well as the

123. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 *I.C.J. rep.* 3 *at* 50. *See* The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 421 (para. 70) (1979).

124. North Sea Continental Shelf cases, 1969 *I.C.J. rep.* 3 *at* 51.

125. *Id. at* 51.

126. *Id. at* 49.

127. *Id. at* 51-52.

128. *Id. at* 52.

129. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 428, 437-38, 439, 442, 444-445 (paras. 106-09, 161-66, 171, 185, 188, 197-202) (1979).

to history of fishing and petroleum development in the area[130]. In the *Gulf of Maine* case, the United States relied heavily on geomorphological, fishing resource and environmental facts, while Canada focused on economic arguments[131]. Economic, geologic, and security interests were presented in the *Case Concerning the Continental Shelf* without success[132]. The same is true in *Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau*[133]. While these arguments may have played some role in the decisions, a review of all of them will show that the decision-makers did not admit to their usefulness and in some cases disregarded them totally.

No decision completely forecloses the arguments as potentially relevant in some future case. But advocates may have to carry the burden of proving that the boundary which was determined on the basis of geographic facts was «radically inequitable»[134]. Non-geographic factors may be almost completely irrelevant in all cases of boundary delimitations within 200 nautical miles from the coastline[135]. These arguments, however, are still made in order to enhance a case for the equity of a party's position, not as a primary basis for the delimitation.

The INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARY study established that no pattern or practice in the negotiated maritime boundary agreements could be found to support the utilization of any non-geographic factor as a matter of law[136]. Kwiatkowska did demonstrate, however, that these factors have not been totally ignored and they do play a useful role in some circumstances[137].

---

130. Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 *I.C.J. rep.* 18, 50-58, 73-74.

131. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 273-74, 276-78, 327, 329, 340-44.

132. (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 34, 40-42.

133. 15 *Int'l. Leg. Mat.* 252, 289-90, 299-300, 302 (paras. 89, 115, 122, 124) (1986).

134. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 342.

135. Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 33, 55.

136. Charney, «Introduction and Conclusions», in *International maritime boundaries*, *supra note* 5.

137. Kwiatkowska, «Economic and Environmental Considerations in Maritime Boundary Delimitations», in *International maritime boundaries*, *supra note* 5.

3.3.6 Tacit Agreement, Estoppel, Acquiescence, and Modus Vivendi Line Considerations

The *Libya/Tunisia* Judgment emphasized the role that may be played by past behavior of the contesting states. In that case, the Court relied heavily on a so-called *modus vivendi* line which it found in the history of the boundary dispute. The Court identified a series of actions by the sovereigns over a long period of time which appeared to use lines in approximately the same location for the unofficial boundary. The Court did not find that the history established the boundary as a matter of contract, tacit agreement, estoppel, or acquiescence. Rather, it found that the history identified a circumstance which showed an equitable location of the line[138]. Even when Tunisia went back to the Court to show that the Court had been mistaken about the locations of some of the historically used lines, the Court stuck with its decision on the ground that the general implication of all the lines showed the equitableness of its delimitation[139].

A similar argument was made by Canada in the *Gulf of Maine* case based on statements and actions of some United States government officials and private companies exploring the area. This argument was not successful in that case largely because the circumstances relied upon took place shortly before the litigation and were short lived[140].

3.3.7 Geographical Circumstances

3.3.7.1 The Inequities of an Equidistant Line

The question thus arises, how does one argue on the basis of geography that an area appertains to one coastal state rather than another. One factor is proximity and this is captured by the pure equidistant line.

The principal problem with the equidistant line is the fact that there may be geographical circumstances in which proximity to the coastline creates inequities (or special circumstances). Such a situation is presented when a small offshore island or protrusion causes the equidistant line to curve substantially in one direction to the great disadvantage of the state that does not

138. Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 *I.C.J. rep.* 18, 65-77, 83-86.

139. Application for Revision and Interpretation of the Judgment of 24 February 1982 in the Case Concerning the Continental Shelf, (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1985 *I.C.J. rep.* 192.

140. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 280-88, 303-312.

have sovereignty over that island or protrusion[141]. Another classical situation is presented when the coastline is generally concave such that a state in the middle of the concavity is squeezed by the convergence of equidistant maritime boundaries drawn between the state in the middle and the states on each side. This is exacerbated when the coastlines of the states on the sides are convex. As a result of such a delimitation, the state in the middle will find itself with little or no offshore area[142]. Clear inequities of the equidistant line may be presented in other geographical situations[143].

When these circumstances are found to be present the decision-makers have used other methods of construction or modified the equidistant line in order to diminish the effect of the circumstance. Thus, the effect of islands have been halved[144]. Fictitious coastlines have been constructed and the boundary delimited on the basis of that construction[145].

---

141. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 INT'L. LEG. MAT. 398, 454-456 (paras. 243-253) (1979); Case Concerning the Continental Shelf, (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 48, 50-53; Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 15 *Int'l. Leg. Mat.* 252, 293 (para. 98) (1986).

142. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 *I.C.J. rep.* 3, at 49; Maritime Boundary between Guinea and Guinea-Bissau, 15 *Int'l. Leg. Mat.* 252, 294-95 (paras. 102-04) (1986). *See also* The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 422, 424, 426 (paras. 76, 86, 95) (1979); Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 44.

143. *See* Weil, «Geographical Considerations in Maritime Delimitation», in *International maritime boundaries*, *supra note* 5; Bowett, «Islands, Rocks, Reefs, and Low-Tide Elevations in Maritime Boundary Delimitations», in *International maritime boundaries*, *supra* note 5.

144. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 455 (para. 251) (1979); Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 336-37.

145. Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 *I.C.J. rep.* 18, 88-90; Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 333; and Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 51-52.

3.3.7.2 Proportionality

One of the considerations that often is taken into account in these maritime boundary delimitations is the result of the, so-called, proportionality test. That test traditionally compares the ratios of the areas allocated to the contesting states by a potential maritime boundary to the ratios of the coastlines of the relevant states in the boundary area. If the ratios are not comparable, the potential maritime boundary may be suspect. Alternative boundaries which better satisfy the proportionality test may be given further consideration[146].

Recent decisions have used a variant on the traditional proportionality rule when dealing with open areas. After the ratio of the relevant coastlines was calculated they used linear measurements to judge the appropriateness of the division. Thus, in the *Libya/Malta* case the linear measure was based on a line drawn between the coastline of the two opposite states and the point that the potential boundary line crossed that line. The lack of proportionality was used as a justification for a shift in the boundary line[147]. Similarly, in the *Gulf of Maine* case a line was drawn between the headlands of the Gulf and the point that the potential boundary line crossed that line. Again, the lack of appropriate proportionality justified a shift in the boundary line[148].

4. The Delimitation of Québec's Maritime Zones

In the previous sections of this paper I have reviewed the general legal context within which the maritime boundaries of Québec would be established. It is the purpose of this section to address in more detail the geographical extent of the potential maritime boundaries of Québec. This section will address the three regions in which Québec may have maritime jurisdiction, the Gulf of Saint Lawrence, Hudson Bay and Hudson Strait.

---

146. North Sea Continental Shelf Cases, 1969 *I.C.J. rep.* 3, 52; Case Concerning the Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), 1982 *I.C.J. rep.* 18, 91; Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 322,323, 334-337; Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 44-45, 49.

147. Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), 1985 *I.C.J. rep.* 13, 52.

148. Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine (Canada/United States), 1984 *I.C.J. rep.* 246, 335-36.

4.1 The Gulf of Saint Lawrence

4.1.1 Description of the Québec Boundary

There is no clear statutory description of the boundary of Québec in the Gulf of Saint Lawrence. The Royal Proclamation of 7 October 1763 proclaims that the boundary of the Government of Québec in this area,

[...] *passes along the High Lands which divide the Rivers that empty themselves into the said River St. Lawrence from those which fall into the Sea; and also along the North Coast of the Baye des Chaleurs, and the Coast of the Gulph of St. Lawrence to Cape Rosieres, and from thence crossing the mouth of the River St. Lawrence by the West End of the Island of Anticosti, terminates at the aforesaid River of St. John*[149].

This boundary closes the mouth of the Saint Lawrence River on the western side of Anticosti Island with a line of two segments totalling in length approximately 75 nautical miles. The Gulf of Saint Lawrence is east of those closing lines.

The 1851 Act of the Imperial Parliament delimiting the boundary of Québec in the Bay of Chaleurs area described the boundary as: [...] *down the centre of the Stream of that River [Mistouche]; to the Restigouche; thence down the centre of the Stream of the Restigouche to its mouth in the Bay of Chaleurs; and thence through the Middle of that Bay to the Gulfs of the St. Lawrence; the Islands in the said Rivers Mistouche and Restigouche to the Mouth of the latter River at Dalhousie being given to New Brunswick*[150].

This boundary runs through the middle of the Bay of Chaleurs and appears to stop at its mouth, before entering the Gulf of Saint Lawrence. A line of approximately 25 nautical miles would close the Bay. Québec would receive the northern half of it. The Gulf, of course, is outside of the Bay to the east.

The Act respecting the north-western, northern and north-eastern boundaries of the province of Québec of 13 June 1898 describes the boundary running south from the westerly boundary of Newfoundland, «and thence southerly along the said boundary to the point where it strikes the north shore of the Anse Sablon, in the Gulf of St. Lawrence [...]»[151]

---

149. Royal Proclamation, by King George, 7 Oct. 1763. *See* W.P.M. Kennedy, *Documents of the canadian constitution* 1759-1915 *at* 18 (1918); Nicholson, *supra* note 28 at 21.

150. 14 & 15 VICT., c. 63 (Imp.); Poole, «The Boundaries of Canada», 42 *Canadian b. Rev.* 100, 127 (1964); Nicholson, *supra* note 28 at 94.

151. 61 *Vict.* 49.

The Islands of Anticosti and Madeleine are within the Province of Québec[152].

4.1.2 Legal Status of the Gulf

4.1.2.1 The Normal Baseline

The Gulf of Saint Lawrence as a whole cannot be enclosed by the normal baseline due to its size. A river closing line would be drawn at the mouth of the Saint Lawrence River. Similarly, there are small juridical bays along the Québec shore that may be closed by lines of 24 nautical miles in length or less. One might conceive of the Gulf as an over large bay permitting the coastal state to elect to place a fall-back line of 24 miles of length in the Gulf to enclose additional waters[153]. Canada has not drawn a system of straight baselines along any shore of the Gulf and it is not likely to be justified under modern international law since the coastline is not deeply indented or fringed by islands as required by the codification of the international law[154]. Some coastal states have, however, abused the rule and drawn baselines in areas such as this[155]. The normal baselines, including bay closing lines, would be applied to the mainland shore as well as to islands in the Gulf, including the Isles de la Madeleine.

Unless the historic water status of the Gulf of Saint Lawrence is established, the territorial seas of the coastal state(s) in the area would be measured from the above-identified normal baseline. Since the distances between the baseline on the coasts of Québec and the other baselines in the area are less than 400 nautical miles, the entire Gulf beyond the territorial sea would be included in the 200 mile economic zone. Maritime boundaries would be required to divide the areas.

If the Gulf is historic waters (either territorial or internal) and Québec were found to have jurisdiction in those waters, maritime boundaries would have to be established. The delimitation rules would be the same if it were an exclusive economic zone.

---

152. Act for establishing Courts of Judicature in the Island of Newfoundland and the Islands adjacent, and for re-annexing Part of the Coast of Labrador and the Islands lying on the said Coast to the government of Newfoundland, (49 GEORGE III, c. 27 (1809) (U.K.); Act to provide for extension of Feudal and Seignorial Rights and Burthens on Lands, Sec. IX, 6 George IV, c. 59 (1925) (U.K.).

153. 1982 LOS Convention, Art. 10.5.

154. 1982 LOS Convention, Art. 7.

155. *See* Smith, «Global Maritime Claims», 20 *Ocean dev. & Int'l. L.* 83, 87-90 (1989).

4.1.2.2 Historic Waters

A review of the historic data and literature on the subject makes it unlikely that historic water status could be established for the Gulf of Saint Lawrence.

The early history of the Gulf does not support an historic water status. In the Treaty of Utrecht of 1713 France relinquished Hudson Bay, Hudson Strait, and Newfoundland to England[156]. While the agreement specifically purports to transfer rights over the waters of Hudson Bay and Hudson Strait, no reference is made to the transfer of rights in the Gulf of Saint Lawrence. Article XIII expressly recognizes the rights of the French to fish in the area west of Newfoundland.

The Treaty of Paris between the United Kingdom and France of February 1763, Article 5, renews the rights found in Article XIII of the Treaty of Utrecht, but also asserts British jurisdiction over the waters of the Gulf to three leagues from the coasts and islands in the Gulf belonging to Britain, leaving the French free to fish in the substantial waters beyond[157]. Thus, Britain did not claim the waters of the Gulf at this date. Article VI of the Treaty of Versailles of 1783 continues the rights of the French to fish in the Gulf of Saint Lawrence found in Article V of the Treaty of Paris[158]. In Article III of the Treaty of Paris of 1783 Britain «agreed that the people of the United States shall continue to enjoy unmolested the right to take fish [...] in the gulf of St. Lawrence [...] [They] also..shall have liberty to take fish [...] on the coasts, bays, and creeks of all other of his Britannic Majesties dominions in America [...]»[159]

The Convention of London of 1818 between the United Kingdom and the United States similarly recognized in Article I the right of United States inhabitants to fish in these waters to «within three marine miles of any of the coasts, bay, creeks, or harbours»[160].

In 1906, when Newfoundland asserted authority over the Gulf beyond three nautical miles, the United States expressly protested[161]. The 1910 Award of the *North Atlantic Coast Fisheries*

156. *Documents illustrative of the canadian constitution* 3 (W. Houston ed. 1891).

157. *Documents illustrative of the canadian constitution* 61 (W. Houston ed. 1891).

158. *Documents illustrative of the canadian constitution* 267 (W. Houston ed. 1891).

159. *Documents illustrative of the canadian constitution* 267, 268 (W. Houston ed. 1891).

160. *Documents illustrative of the canadian constitution* 285, 286 (W. Houston ed. 1891). The authority of Britain within the three marine mile limit was enacted into law and made applicable to all foreign ships. 59 GEORGE III, C. 38 (1819).

161. Morrissette, «Le statut du Golfe du Saint-Laurent en droit international et en droit interne», 16 *Rev. Gen. De droit* 273, 298-99 (1985); Loriot, *supra* note 17 at 239-40.

Arbitration between the United States and Great Britain found that the baseline for the measurement of this three mile limit would be based upon ten mile closing lines of bays and closing lines of historic bays. Bay closing lines were specifically delimited for bays within the Gulf of Saint Lawrence (Chaleurs Bay, Egmont Bay, and Miramichi Bay). The Gulf as a whole was not closed[162].

It has been argued that this early history should be viewed as a period in which the coastal authorities in the Gulf maintained exclusive control pursuant to which they granted rights to foreign nations[163]. While this position is not without merit, it is incompatible with the expressed and long held positions of the United States and the rationales of awards issued by tribunals on the subject.

In 1936 the Canadian Customs Act was amended to specifically state that «Canadian waters shall not extend beyond the limits of exclusion recommended in the North Atlantic Fisheries Award answer to question V [...].»[164] An Order-in-Council of 1937 defined the Canadian Customs Waters as running seaward from Canadian Waters. It specified numerous closures of bays and other water bodies, including Hudson Strait. In the Gulf of Saint Lawrence, however, the closing line was drawn in the interior at Anticosti Island. Thus, even though this Order may support claims of Canadian waters in other areas, it is clearly inconsistent with such claims in the Gulf[165].

Westlake expressed the opinion in 1904 that the Gulf of Saint Lawrence was an open sea[166]. Balch wrote in 1912, «the freedom of the Gulf of Saint Lawrence and the right of American

---

162. North Atlantic Coast Fisheries case (Gr.Brit. v. U.S.), , Hague Ct. Rep. (Scott) 141, 186-90 167 (Perm.Ct.Arb. 1916). Bouchez, *supra* note 60 *at* 207-208. For maps illustrating the closing lines at these bays within the Gulf of Saint Lawrence, *see Atlas of the straight baselines supra* note 2 *at* 21.

163. Rigaldies, «Le statut du Golfe en droit international public», 23 *Ann. Can. De droit int'l.* 80 (1985).

164. An Act to amend the Customs Act, 1 Edward VIII, c. 30 (1936). It established an additional nine mile Canadian Customs Waters which appear consistent with international law. *Id.* at sec. (*v*). Authority to plot the baselines on a map or chart to be approved by the Governor in Council as conclusive evidence of their location was provided. Id. at (*iv*). Apparently, these maps were never prepared for this area due to the onset of the War. *See* Morin, «Le progrès technique, la pollution et l'évolution récente du droit de la mer au Canada, particulièrement à l'égard de l'Arctique», 8 *Ann. Can. De droit int'l.* 158, 166, 183-4 (1970).

165. Order-in-Council P.C. 3139, 18 Dec. 1937.

166. Westlake, *International law* (1904), Vol. I, p. 193.

fishermen to catch fish in that gulf or inland sea has been recognized by implication in the treaties of 1783 and 1818 between the United States and Great Britain»[167].

The 1956 case of *Gavin v. The Queen*[168], by the Prince Edward Island Supreme Court provides support for the view that the Gulf of Saint Lawrence is not historic waters of Canada. In the course of reversing the conviction of fisherman for breach of regulations applicable to lobster catches in off-shore areas of the Gulf Campbell, C.J., for the majority wrote: *despite the entry of Newfoundland into Confederation, and the consequent practical surrounding of the Gulf of St. Lawrence by Canadian lands, I take it to be conceded by the respondent that the Gulf is still an external sea, and is not a bay, gulf, or estuary which might fall within the doctrines relating to waters «inter fauces terrae» (whether, or not, these doctrines have an application to an objection such as the present)*[169].

He went on to discuss *R. v. Keyn*[170] and to find that although international law permits a coastal state to extend its jurisdiction beyond the low-water mark for certain purposes, «the Parliament of Canada has not directly passed any legislation fixing a relevant limit for fishing operations in the locality concerned»[171].

In 1957 the question of the status of the Gulf of Saint Lawrence arose in the House of Commons. The Minister of Northern Affairs and National Resources answered,

On February 8, 1949, shortly before the union of Newfoundland with Canada, the then prime minister...made the following statement (Hansard-p. 368): *we intend to contend and hope to be able to get acquiescence in the contention that the waters west of Newfoundland constituting the gulf of St. Lawrence shall become an inland sea. We hope that, with Newfoundland as part of Canadian territory, the gulf of St. Lawrence west of Newfoundland will all become territorial waters of Canada, whereas before there would be only the usual off-shore portion that would thus become part of the territorial waters. Of course that is a matter which is not governed by statutes; it is governed by the comity of nations. It is our hope that it will be recognized as a valid contention.*

---

167. Balch, «Is Hudson Bay a Close or Open Sea?», 6 *AM. jour. Int'l. L.* 407, 457 (1912).

168. 115 *Can. Crim. Cases* 315 (1956).

169. *Id. at* 321.

170. *Supra* note 16.

171. *Id. at* 322-23.

The government sees no reason for departing from the principle enunciated in this statement[172].

This response contrasts sharply with the affirmative declarations with respect to Hudson Bay and Strait that they are historic inland water of Canada[173]. In 1963 and 1969 American Government officials took exception to Canadian views that the Gulf was closed[174].

In 1964 responding to complaints regarding alleged butchering of baby seals in the Gulf of Saint Lawrence and off the Isles de la Madeleine Minister of Fisheries, Robichaud responded that «this comes under international regulations and we have no jurisdiction to go further than we do at the present time»[175].

In the same year the Secretary of State for External Affairs, Paul Martin reported that «Canada has never published official charts showing the present baselines, but for at least parts of our coast the baselines follow the sinuosities of the shore»[176]. He was speaking in favor of the impending adoption of a system of straight baselines on parts of Canada's coasts and the extension of a fishing zone to 12 miles. He reported on negotiations with foreign powers regarding the straight baselines on the basis of recommendations to close the Gulf of Saint Lawrence as well as Hudson Strait and Bay[177]. A member of the opposition, Mr. MacLean, opined that good legal ground supported the view that these waters were national waters belonging to Canada[178]. Mr. Crouse, another member of the opposition, argued that closing of the Gulf of Saint Lawrence to foreign fishing would benefit the living resources of the area[179]. The expectation that the Gulf of Saint Lawrence would be closed by the system of straight baselines and then become internal waters of Canada was again expressed at the Standing

172. House of Commons Debates, 23rd Parliament, 6 ELIZ. II, vol. II, 1957-58, p. 1169.

173. *See discussion below at* Sections V.B.2. and V.C.2.

174. *La Presse*, Montréal, 6 March 1963, p. 1; *The Globe and Mail*, Toronto, 6 June 1969, p. B-5.

175. House of Commons Debates, 2d sess., 26th Parliament, 13 ELIZ. II, vol. II, 1964, p. 1248.

176. House of Commons Debates, 2d sess. 26th Parliament, 13 ELIZ. II, Vol. IV, 1964, 20 May 1964 p. 3409.

177. *Id.* at 3412.

178. *Id.* at 3415.

179. *Id.* at 3654.

Committee on Marine and Fisheries on 22 June 1964[180]. Despite urgings from the opposition the Government did not take a clear position on the matter.

A letter dated 30 September 1969, to Francois Loriot, Legal Advisor to the Commission d'étude sur l'intégrité due territoire du Québec, from Mr. Bernard H. Oxman of the United States Department of State Office of the Legal Adviser reports that the United States considers «that the Gulf of St. Lawrence comprises high seas beyond three nautical miles from the baselines from which the territorial sea is measured»[181].

In response to questions by members of the Standing Committee on Fisheries and Forestry Secretary of State for External Affairs, Mitchell Sharp, testified in 1970 with regard to the Gulf of Saint Lawrence and the Bay of Fundy,

they are not Canadian territorial waters. If we had wanted to make them Canadian territorial waters, we would introduce different legislation. What we are asking here is that these be exclusive fishing zones [...][182]

He went on to refer to the rights of American fishermen to fish in these waters. He also stated that the Government had «been somewhat deterred by the inadvisability of drawing baselines...in the Gulf of St. Lawrence» in order not to prejudice future potential claims[183]. While Canada did delimit systems of straight baselines on the eastern coasts of Newfoundland, Labrador, and

---

180. House of Commons, 2d Sess, 26th Parliament, p. 198. The Under Secretary of State for External Affairs, Wershof, took the position that closing lines of the Gulf would have to be promulgated before they would become internal waters of Canada. *Id.* 1964, vol. 4, pp. 205-206. *See also* the statement of the Minister of External Affairs of 7 May 1964. Proceedings of the Standing Committee on Banking and Commerce. Vol. No. 1, p. 20.

181. Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport, La frontière dans le Golfe du St-Laurent*, vol. 7.3.4., book 1, Feb. 1972, p. 677.

182. House of Commons, 2d sess, 28th Parliament 1969-70, 21 April 1970, p. 16: 12-13.

183. *Id. at 16:26. See also*, House of Commons Debates, 2nd sess., 28th Parliament, 19 ELIZ. II, vol. VI, 1970, pp. 5953-6018. Arguments in favor of the internal water status of the Gulf of Saint Lawrence were examined by Morin, *supra* note 161. each took the position that the Gulf was not internal waters of Canada at the time of the study, but that it might become so if actions were taken by Canada. One writer concluded in 1985 on the basis of a study of international law that the Gulf is internal waters of Canada, Rigaldies, *supra* note 163. Rigaldies conclusions are not unqualified. While historic evidence of claims and control were marshalled, two significant gaps were also reported. This includes the substantial period 1867-1949 and the period subsequent to 1970. Rigaldies called for a clear formal claim of internal waters status, but recognized that the functional regimes of fisheries, pollution, navigation, and overflight probably have protectec the Canadian interest.

Nova Scotia, none of those lines have closed any entrance to the Gulf of Saint Lawrence, nor have they been delimited within the Gulf.

In 1971 Canada did establish a fishing zone with closing lines for the Gulf of Saint Lawrence[184]. The outer limit of the Fishing Zone in the Gulf was delimited by closing lines drawn across Cabot Strait (between Cape Ray, St. Paul Island, and Money Point) and the northern entrance to the Strait of Belle Isle (between Double Island, a point off of Belle Isle, and White Island). Maps were issued depicting these closing lines[185]. This was viewed as the first implementation of the objective stated in 1949 to make the Gulf Canadian water[186]. However, the very act of including the Gulf in the Canadian Fishing Zone appears to have excluded that area as territory of Canada. The legislation applies this zone to regions of the sea which are distinct from the territorial sea of Canada[187].

During this same period Canada issued maps depicting the baseline for measurement of the territorial sea and the outer limit of the territorial sea. Bay and river closing lines were shown. The depiction of these lines stopped at points seaward of the entrances to the Gulf of Saint

184. Order-in-Council P.C. 1971-366 (Zone 1). *See* Appendix, Promulgation of Fisheries Closing Lines, House of Commons Debates, 3rd sess, 28th Parliament, 19 ELIZ. II, vol. II, 1970, 18 déc. 1970, pp. 2244-45.

185. *See* Chart Illustrating the Fishing Zones of Canada as Determined by Order-in-Council P.C. 1971-366, Canada Gulf of St. Lawrence, Zone 1, Cabot Strait, No. 408, Canadian Hydrographic Service, Marine Sciences Branch, Department of Energy, Mines and Resources; Chart Illustrating the Fishing Zones of Canada as Determined by Order-in-Council P.C. 1971-366, Canada Gulf of St. Lawrence, Zone 1, Strait of Belle Isle, No. 409, Canadian Hydrographic Service, Marine Sciences Branch, Department of Energy, Mines and Resources.

186. Standing Committee on Fisheries and Forestry, House of Commons, 4th sess. 28th Parliament, 1972, Issue No. 7, 4 May 1972, p. 7:5. At the time of its enactment it was clear that exclusive fishing zones could exist beyond the territorial sea. The limit of the distance seaward was a matter of controversy. Some states claimed the right to exclusive jurisdiction over fisheries to a distance of 200 nautical miles from the coastline. By the mid 1970's it was clear that a 200 mile exclusive fishery zone (or exclusive economic zone) was established in international law. Thus, the location of exclusive fishing jurisdiction in the waters of the Gulf of Saint Lawrence alone is not necessarily probative of territorial or internal waters status of the Gulf.

187. Law Concerning the Territorial Sea and the Fishery Zones of Canada, R.S.C. ch. 22, secs. 4 and 5. *See* M. Sharp, Ministry of Exterior Affairs, Debates of the House of Commons, 17 April 1970, vol. VI, p. 6016; M. Sharp, House of Commons, Standing Committee on Fisheries and Forests, 21 April 1970, sec. 16, p. 18; and Loriot, *supra* note 17 at 194-96.

Lawrence. There were no baselines shown across the seaward entrances to the Gulf, nor were there lines depicting the outer limits of the territorial sea in the Gulf or at its entrances[188].

In 1972 the Legal Adviser to the Department of External Affairs, Mr. J. A. Beezley, testified before the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Forestry. He reported that the Canadian efforts to close the Gulf by a system of straight baselines had been protested by a number of states. He admitted that the Canadian position was controversial. The United States, France, Britain, Denmark, and Norway were identified particularly because they had been conducting fishing operations in the Gulf. Negotiations with those states were being undertaken[189].

A letter dated 17 December 1973 from the Canadian Bureau of Legal Affairs listed the bays which, in accordance with the 1910 *North Atlantic Coast Fisheries Arbitration*, Canada recognized as internal waters. The list included bays within the Gulf of Saint Lawrence. Thus, by implication denying the internal water status of the Gulf. The letter suggested that it was Canada's intention to establish it as an inland sea[190].

---

188. *See* Chart illustrating Territorial Sea of Canada as determined by Order-in-Council P.C. 1972-966, Published under authority of the Territorial Sea and Fishing Zones Act, Canada South and East Coasts of the Island of Newfoundland, No. 402, Canadian Hydrographic Service, Department of Fisheries and the Environment (1972, reprinted 1977); Chart illustrating Territorial Sea of Canada as determined by Order-in-Council P.C. 1972-966, Published under authority of the Territorial Sea and Fishing Zones Act, Canada South and East Coasts of Nova Scotia, No. 401, Canadian Hydrographic Service, Department of Fisheries and the Environment (1972); and Chart illustrating Territorial Sea of Canada as determined by Order-in-Council P.C. 1972-966, Published under authority of the Territorial Sea and Fishing Zones Act, Canada Coast of Labrador, No. 403, Canadian Hydrographic Service, Marine Sciences Branch, Department of the Environment (1972); Chart Illustrating the Fishing Zones of Canada as Determined by Order-in-Council P.C. 1971-366, Canada Gulf of St. Lawrence, Zone 1, Cabot Strait, No. 408, Canadian Hydrographic Service, Marine Sciences Branch, Department of Energy, Mines and Resources; and Chart Illustrating the Fishing Zones of Canada as Determined by Order-in-Council P.C. 1971-366, Canada Gulf of St. Lawrence, Zone 1, Strait of Belle Isle, No. 409, Canadian Hydrographic Service, Marine Sciences Branch, Department of Energy, Mines and Resources.

189. Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Fisheries and Forestry, House of Commons, 4th Sess., 28th Parl., 4 May 1972, pp. 7:4-6.

190. 12 *Ann. Can. De droit int'l.* 277-78 (1974).

On 6 March 1975 the Department of External Affairs made a clear statement that the Government considers the Gulf as historic internal waters[191]. This was repeated on 7 March 1975 by Secretary of State for External Affairs, Allan J. MacEachen[192]. But on 8 March 1979, the Minister of Fisheries and Environment testified that the right of innocent passage applied and the Fisheries act gave him no «power to stop a vessel from sailing on the Gulf of St. Lawrence or in other areas in the 200-mile zone»[193].

In 1978 shipping regulations were made applicable to the Gulf. As a consequence, it has been argued that Canada claimed control over navigation in the Gulf as if it were internal waters, not territorial sea or high seas. This argument is based on the view that the effect of these regulations was to deny innocent passage in the Gulf[194]. A denial of innocent passage is significant evidence in support of an historic internal waters claim. On the other hand, this argument presents some difficulties. First, the regulations may apply to Canadian fishing zones which are beyond the internal waters of Canada. Second, no evidence of actual enforcement in the Gulf in the nature of a denial of innocent passage is known. Third, this alleged claim of authority is relatively recent for historic waters purposes.

Canadian air control regulations also apply to the Gulf[195]. Assertion of control over overflight is a necessary element in proof of historic water status. The control of airspace, however, applies to land territory, internal waters, and territorial sea. Thus, such control does not necessarily support internal waters arguments. A published map shows that the Canadian airspace regulations under discussion appear to be applied to areas clearly on the high seas and thus may not reflect sovereign claims of exclusive authority. Consequently, they provide ambiguous support for special status to the Gulf.

The Act to Amend the Canada Shipping Act of 1970 authorizes regulations adopted pursuant to the Act to be made applicable to the Gulf of Saint Lawrence as one of the fishing zones of

191. *See* Press Communiqué dated 6 March 1975, *reproduced in* 14 *Ann. Can. De droit int'l. at* 324 (1976).

192. House of Commons Debates, 1st sess. 30th Parliament, 24 ELIZ. II, vol. IV, 1975, p. 3884.

193. House of Commons Debates, 4th Sess., 30th Parliament, 28 ELIZ. II, vol. IV, 1979, p. 3943.

194. Rigaldies, *supra* note 163 at 131-37.

195. Rigaldies, *supra* note 163 at 140-143.

Canada[196]. The Act authorizes a wide variety of regulations relating to navigation, operations, equipment discharges, and personnel of ships in these areas[197].

The legal status of the Gulf of Saint Lawrence remained in question even through 1987. In that year the case of *R. v. Juge Yvon Mercier and Paul Pezwick*[198] was decided by the Superior Court of Québec. Pezwick was an American citizen accused of intimidating seal hunters in the Gulf. In order for the prosecution to proceed the court found that the Criminal Code required that the illegal act take place in the internal waters of Canada. The prosecutor produced a certificate by the Secretary of External Affairs, Allan J. MacEachen, in which he declared, «that the waters of the Gulf of St. Lawrence are considered by the Government of Canada to be historic Canadian waters, and that as such they are internal waters of Canada and the laws of Canada apply to them»[199].

In the course of the judgment the Court examined the international law of historic waters, the facts relevant to the historic waters claim to the Gulf, and the opinions of writers on the subject. Based upon the uncertain and inconclusive government statements combined with the limited evidence and conflicting literature, the Court refused to find the Gulf to be internal waters of Canada necessary for the prosecution. It also determined that legislative authority would be required before the Government could establish the internal waters status of the Gulf that would be necessary for prosecutions such as the instant matter.

The *Pezwick* case resulted in legislation that authorizes the issuance of a certificate by the Canadian government. Such a certificate would be conclusive proof in legal or other proceedings that a specified geographical location is within the internal waters or territorial sea

196. R.S.C. 1970, Ch. 27 (2d Supp.), Sec. 727 (2).

197. The 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Art. 24, permitted the establishment of a contiguous zone out to the 12 mile limit for, among other reasons, sanitary regulations. As with the fisheries zone, the right of coastal states to take environmental protection actions beyond the territorial sea and contiguous zone was in dispute in the early 1970's with a variety of claims made by coastal states. By the middle of that decade rights in the 200 mile zone included environmental protection. Questions do remain, however, whether the Canadian 1970 shipping law is within the permissible scope of coastal state jurisdiction permitted by the 1982 LOS Convention in the exclusive economic zone. To the extent that it does exceed such authority this act may support some extraordinary jurisdiction in the Gulf.

198. R. v. Juge Yvon Mercier and Paul Pezwick, 110-38-000001-849, Superior Court, 11 March 1987 (the appeal was discontinued).

199. Pezwick, Judgment, *supra* note 198 at 18.

of Canada or in or above the continental shelf or exclusive economic zone of Canada[200]. The first certificate issued to that effect was on 16 August 1991 which declared that the waters of the Gulf of Saint Lawrence are internal waters of Canada[201]. It was issued in the context of a narcotics prosecution[202]. This is the clearest official assertion of a claim to the Gulf to date, but it is less than a direct legislative claim that may be necessary. Nor is the claim made in the course of international affairs.

The Canada Shipping Act of 1990 defines «inland waters of Canada» to include the mouth of the Saint Lawrence River but not the Gulf of Saint Lawrence itself[203]. The Shipping Act applies pollution control regulations in Canadian fishing zones which include the Gulf of Saint Lawrence[204]. The definition of «inland waters» may suggest that the limit of internal waters of Canada for international law purposes stop at that line also. As the Supreme Court of Canada pointed out in its *1984 Strait of Georgia Reference* these terms are used interchangeably[205]. This definition may also be relevant to the limits of Québec under Canadian law. But it is just as possible that this definition is unique to the instant law. The Territorial Sea and Fishing Zones Act, defines the «internal waters of Canada» as «any areas of the sea that are on the landward side of the baselines of the territorial sea of Canada[206]. In 1990 this act was amended to add, «In respect of any area not referred to in subsection (2), baselines are the outer limits of any area, other than the territorial sea of Canada, over which Canada has a historic or other title of sovereignty»[207]. Thus, statutorily «inland waters» and «internal waters» are treated differently. I have not seen any baselines for the measurement of the territorial sea closing the Gulf drawn by Canada in this area.

---

200. An Act to apply federal laws and provincial laws to offshore areas and to amend certain Acts in consequence thereof, 39 ELIZ. II c. 44. The Secretary of State for External Affairs, Barbara J. McDougall, delegated this authority to certain officials in External Affairs. Instrument of Delegation, Canadian Laws Offshore Application Act, Section 10 (16 August 1991).

201. This certificate was issued on 16 August 1991 by the Director of the Legal Advisery Division, Department of External Affairs, Donald W. Smith, and has not yet been published in the *Canadian Gazette*.

202. See Letter to M. Louise Villemure from D.W. Smith, 16 August 1991.

203. R.S., chap. S-9, secs. 1 & 2.

204. *Id*. Sec. 655(1).

205. [1984] 1 R.C.S. *at* 396-397.

206. R.S.C. 1985, c. T-7, s. 1 ; R.S. 1964-65, c. 22, s. 1., Sec. 3(2).

207. R.S., c. T-8 (1990).

I have not made a thorough examination of foreign navigation in the Gulf of Saint Lawrence. My inquiries to the United States Government regarding its navigation in Hudson Strait produced evidence that these vessels also navigated through the Gulf of Saint Lawrence on their way to or from Hudson Strait in 1948[208]. No Canadian consent appears to have been requested or obtained. Other records of foreign passage through the Gulf may be found upon further research. Most navigation would be to and from Canadian ports or waters (such as the Saint Lawrence River) which would require the agreement of Canada. Foreign fishing had been conducted in the Gulf by many foreign nationals through the 1970's. Many of those were pursuant to historic treaties. They are generally viewed as recognizing the freedom to fish in those waters, although they could be construed as a grant by the coastal state of a right of foreigners to fish there. These foreign fisheries have been phased out, largely by agreement with Canada consistent with the developing 200 nautical mile exclusive economic zone under international law.

Based on the above information that I have studied, it would be difficult to conclude that as a matter of international law today the Gulf of Saint Lawrence is historic waters completely within the internal waters or territorial sea of Canada. Prior to the union of Canada and Newfoundland in 1949, two states held the shores of the Gulf and no evidence exists to suggest joint claims or actions directed towards such a claim. The short period subsequent, may itself present a bar to proof of historic water status. Even after 1949 there is no evidence of a clear international claim to the waters of the Gulf. In fact, in 1970 the Secretary of State for External Affairs publicly testified that the Gulf was not Canadian. No system of straight baselines or other territorial baselines lines have been established to close the Gulf. The various domestic statutes asserting elements of jurisdiction are ambiguous at best and have not effectively communicated a claim to the international community. Only in 1975 did Canadian Government officials begin to make clear statements asserting historic water status. All but two of these assertions were made before domestic legislative bodies. Another was made in litigation and was rejected by the Court. The other was made for the purpose of a domestic prosecution pursuant to general legislative authority. It was issued less than a year ago and is yet to be published. Foreign ships have navigated and fished in these waters under claims of rights incompatible with historic water status and recent Canadian court decisions have not accepted the claims to unusual status of these waters. As a consequence, it appears that the normal baseline is applicable to the Gulf.

Beyond the normal baseline there exists a twelve mile territorial sea. Seaward of that lies the Canadian exclusive fishery zone. Of course, additional information or developments in the future might change this conclusion.

---

208. The USS Edisto on 15-18 July 1948, Fax from Cdr. Stu Marsh, Ice Operations Division, US Coast Guard, G-N10 to Jonathan Charney, Vanderbilt Law School, dated 21 Feb. 1992, Report of Task Force Eighty, Summer Arctic Operation 1948, CTF 80/A4-3/A9/rs, Serial 025 (12 Nov. 1948) Annex 1-(c) p. 1; The USCGC Eastwind on 16-18 July 1948, id. Annex 1-(d) p. 1; The USCGC Eastwind on 16-18 Sept. 1948, *id.* Annex 1-(d) p. 9.

Exits from the Gulf of Saint Lawrence to the open ocean are found at Cabot Strait and the Strait of Belle Isle. Cabot Strait is 60 nautical miles wide with St. Paul Island located 14 nautical miles off of the southern shore. Bands of twelve mile territorial seas would not close the Strait. Thus, high seas rights to navigate and overfly the Strait would exist. It serves as the prime navigation route to the open ocean for Québec. The Strait of Belle Isle narrows to ten nautical miles. Thus, twelve mile territorial seas would overlap. If the Gulf is not internal waters, the right of innocent passage through Belle Isle Strait would apply and perhaps the right of transit passage.

4.1.3 Maritime Boundaries in the Gulf

4.1.3.1 The 1964 Interprovincial Boundary Agreement in the Gulf of Saint Lawrence

As discussed above, the Canadian Government maintains that no province has territorial or administrative jurisdiction over the waters seaward of the shoreline established by the common law. All of the Maritime Provinces (Newfoundland, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island) and Québec have opposed the Canadian Government's claim of jurisdiction in the seabed of the territorial sea, exclusive fishery zone/economic zone, and continental shelf. The question of the seaward jurisdiction of the provinces has been pursued for some time. In 1964 a conference was held between the Premiers of four Maritime Provinces and the Prime Minister of Canada. The submission of the maritime premiers sought federal recognition of their provinces' offshore jurisdiction. Attached to the submission was an agreement reached by the four premiers and adhered to by Québec by telegram to the Chairman of the Maritime Premiers Conference which delimited the maritime boundaries of these five provinces in the areas of the Bay of Fundy, the Gulf of Saint Lawrence and their adjacent waters[209]. While the submission called for federal legislation implementing this agreement, none was forthcoming.

A subsequent effort to resolve the federal-provincial dispute was made in 1977. Prime Minister Trudeau proposed a division of revenues and administrative responsibilities based upon lines drawn in the offshore waters. The resulting Memorandum of Understanding, signed by Prime Minister Trudeau and the Prime Ministers of Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick expressly used the 1964 interprovincial maritime boundary lines for these

209. *Submission On Submarine Mineral Rights* by the Province of Nova Scotia, Province of New Brunswick, Province of Prince Edward Island, Province of Newfoundland to the Federal Provincial Conference, October 1964. Telegram to Hon. R.L.S. Standfield, Premier of Nova Scotia, from Jean Lesage (No. RAA 268-BA XA208 46)(date appears to be June 7, 1964).

purposes[210]. It was expected that this understanding would ultimately form the basis for legislative action[211]. This did not take place[212].

On 2 March 1982 Canada and Nova Scotia entered into an Agreement on Offshore Oil and Gas Resource Management and Revenue Sharing. Schedule I defined the «area covered by this Agreement. The schedule is a small scale map which shows boundary lines between Nova Scotia, Prince Edward Island, and portions of Québec and Newfoundland. This line appears to be identical to the 1964 Interprovincial Agreement Line.

Québec has consistently pursued in its claims and has utilized the 1964 Agreement. This boundary line is depicted on official maps of Québec[213].

The prior discussion leads to four conclusions. First, the maritime provinces and Québec appear to be generally agreed as to the location of the boundaries between their maritime claims in the Gulf of Saint Lawrence area. Second, the legal status of this agreement is questionable because it has never been legislatively implemented by Canada and the Canadian government denies these provinces' jurisdiction over most, if not all, of the area of interest. Third, even though this agreement is probably not directly enforceable in a court of law it appears to represent an understanding among the relevant provinces. Fourth, since considerations of equity, prior practice, and estoppel are relevant to the location of a maritime boundary line the 1964 Agreement may have some weight in considering the location of a maritime boundary in the Gulf of Saint Lawrence.

---

210. *See* Federal-Provincial Memorandum of Understanding in Respect of the Administration and Management of Mineral Resources Offshore of the Maritime Provinces (1 February 1977).

211. *See* Press Briefing Package from the Resource Management Branch of the Canadian Department of Energy Mines and Resources.

212. Whether or not the provinces could establish new boundaries on their own is questionable. Nicholson writes: [once a province has been created, its boundaries cannot be changed by the federal Parliament without the consent of the province concerned, for the 1871 Act [Imperial Acts 34-35, Vict., Ch. 28] (The British North American Act, 1871)] states that: [the Parliament of Canada may from time to time, with the consent of the Legislature of any Province of the said Dominion, increase, diminish, or otherwise alter the limits of such Province» [...] Nicholson, *supra* note 28 *at* 174. A delimitation of an otherwise imprecise boundary may or may not fall within the scope of this provision. The practice reported in the Nicholson book implies that such a delimitation would be covered by the Act.

213. *See Le Québec*, Réalisée par le Service de la cartographie, Diffusée par le Centre d'information géographique et foncière, Ministère de l'Énergie et des Ressources (terres) Québec 1987. *See also Rapport de la commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, La Frontière dans le Golfe du Saint-Laurent*, ch. 7.1, para. 29 (March 1972).

4.1.3.2 Maritime Boundaries in the Gulf

As discussed above, the international law of maritime boundaries takes into consideration numerous factors. Prime among them is coastal geography. While this consideration is readily accessible to this author, most of the others are not. Accordingly, the following discussion focuses primarily on the nature of the line suggested by the geographical context. That context shows that the boundary in question would arise in a relatively closed water body. While the area is not insubstantial, the distances between the coastlines in question are substantially less than 400 nautical miles. No geological or geomorphological factors appear to be present that would influence the boundary location.

For the purposes of this analysis I will assume that the coastline of Québec is the normal baseline as provided for in international law. Québec is located on the north and west side of the Gulf (with the exception of the Isles de la Madeleine). This coastline begins at the north in the Strait of Belle Isle and runs south westerly along the north-eastern coast of the Gulf crossing river mouths and juridical bays by closing lines. It crosses the mouth of the Saint Lawrence River past the western end of Anticosti Island in accordance with the Royal Proclamation of 1763. It then proceeds along the coast of the Gaspé Peninsula, closing river mouths and juridical bays to the closing line at the mouth of Chaleurs Bay. It proceeds along that closing line until the middle is reached and then runs into the bay through the middle of the bay as described in the 1851 Act. On the Isles de la Madeleine the coastline would follow the low water line. Closing lines may be drawn across the mouths of bays but they would have little influence on the location of the maritime boundary line.

Four other provinces have coastlines on the Gulf of Saint Lawrence. On the east is Newfoundland, and on the south are New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island. Québec's coastline comprises roughly 40% of the shore of the Gulf. Another 30% is held by Newfoundland with the remaining 30% is divided among New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island.

Due to the configuration, the small area, and the nature of the coastlines, the equidistant line would present itself as an appropriate line to consider. Three islands in the Gulf might provide situations that would argue against the equidistant line or an adjustment thereof: Québec's islands of Anticosti and Madeleine, and Prince Edward Island. In my opinion, Anticosti and Prince Edward Island do not present a strong case for use of a line other than equidistance. They are relatively large islands, close to the shore, and well integrated therein. The projection to the east from Newfoundland containing Cape Saint George might also suggest an inequitable situation, but it is balanced off by Anticosti Island near the Québec shore.

The Isles de la Madeleine present a more serious situation. They are small islands which are located relatively far from the coastline. It is particularly significant that they are located further from the coastline of Québec than from Newfoundland, Nova Scotia, and Prince Edward Island. The literature often focuses upon which side of the equidistant line, drawn without regard to the

island in question, such an island is located[214]. In this case, the islands are clearly located on the far side of the line relative to the mainland of Québec.

Arguably, the use of these islands as a baseline for the generation of the equidistant line attracts maritime area in excess of the island's geographical significance. The area influenced by the Isles de la Madeleine is very substantial if they are utilized. Thus, it may be argued that to give them full effect in delimiting the boundary line would be inequitable to the other territories facing the Gulf. Arguments in favor of their use would be based upon the integrated relationship of the Isles de la Madeleine to the rest of Québec and compensation to Québec for the lack of an open shore on the Atlantic Ocean available to the coastlines of Nova Scotia and Newfoundland. While there is no situation that is closely comparable, a number of existing maritime boundary agreements appear to support some diminution of the effect of islands in roughly comparable situations[215]. Others support the opposite result[216]. Some agreements support an argument in favor of a coastal state's access to the middle of a water body despite a concave situation[217].

If it is decided that the Isles de la Madeleine are not to be given full effect in generating the maritime boundary line, a multitude of alternative delimitation lines are possible. A likely solution would be to delimit the boundary on the basis of an equidistant line that does not utilize these islands. Then one would delimit an enclave around the Isles de la Madeleine of a fixed distance from the coastline of the islands (such as twelve nautical miles) limited by the location of the equidistant lines drawn between the islands and the Newfoundland, Nova Scotia, and Prince Edward Island shores. The consequence would be the opening of an area between the Isles de la Madeleine and Anticosti Island that would be not be within Québec's maritime

214. *See* Bowett, *supra* note 143.

215. *See in International maritime boundaries*, *supra* note 5: the Kenya-Tanzania Maritime Boundary, Report No. 4-5; Burma-India Maritime Boundary, Report No. 6-3; the Qatar-U.A.E. (Abu Dhabi) Maritime Boundary, Report No. 7-9; Continental Shelf Boundary, Libya Malta, Report No. 8-8; Continental Shelf Boundary, Libya Tunisia, Report No. 8-9; Continental Shelf Boundary, France-United Kingdom, Report No. 9-3(a); Maritime Boundary, Iceland-Norway, Report No. 9-4.

216. *See in International maritime boundaries*, *supra* note 5: Italy-Spain Continental Shelf Boundary, Report No. 8-5. *See generally* Bowett, *supra note* 143.

217. *See in International maritime boundaries*, *supra* note 5: the France-Monaco Territorial Sea and Maritime Boundary, Report No. 8-3; Continental Shelf Boundary, Denmark-Federal Republic of Germany, Report No. 9-8; Continental Shelf Boundary, Denmark-United Kingdom, Report No. 9-10; Continental Shelf Boundary, Federal Republic of Germany-United Kingdom, Report No. 9-12.

jurisdiction. There is precedent for such a solution in the *Anglo/French* case in regard to the Channel Islands[218].

4.1.3.3 Analysis of the 1964 Agreement Delimitations

As discussed above, the 1964 Agreement line might influence the maritime delimitation in this area. Accordingly, the logic of the line is worthwhile to consider. The text of the 1964 Agreement, sets out the four principles that were used as a basis for the delimitations described in the text.

The basis on which the following boundaries to mineral rights are suggested may be outlined as follows:

. Mineral deposits under shelf waters between Provinces pertain to one or another Province.

. Islands lying between Provinces and belonging to one or another Province are considered as if they were peninsulas.

. Mineral right boundaries are so drawn to join median points between prominent landmarks selected so far as possible along parallel shores.

. In cases where three Provinces meet but boundaries for one pair would overlap on the third, a N-S or other prime directional line is used to connect the closest point definable from the considerations in paragraph 3 above to the conflicting boundary.

It appears that the 1964 Lines were based primarily on «selective» equidistance in which only particular islands and headlands were utilized. For much of their distance they closely track the true equidistant line. In a few places there is as much as a three nautical mile gap. One gap reaches 12 nautical miles. These larger gaps are found in the more open waters[219]. Such a simplified equidistant line is very common in the international practice[220].

218. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic, Delimitation of the Continental Shelf, Decision of 30 June 1977, 18 *Int'l. Leg. Mat.* 398, 88-97 (paras. 180-203) (1979).

219. *See e.g.* the Baie Verte area.

220. *See* Legault and Hankey, *supra* note 122.

a) The 1964 Québec-New Brunswick Line

The Agreement treats the Québec boundaries in detail. A principal portion of the Québec - New Brunswick boundary runs through the Bay of Chaleurs which is clearly internal waters. The remainder is located in the Gulf of Saint Lawrence, the juridical status of which is discussed above.

The Act of the Imperial Parliament of Great Britain of 1851 sought to settle the boundary dispute between the Provinces of Canada (Québec, Ontario and New Brunswick). A portion of that description appears to apply to the New Brunswick boundary with Québec: *down the Centre of the Stream of the Restigouche to its mouth in the Bay of Chaleurs; and thence through the Middle of that Bay to the Gulf of the Saint Lawrence; the Islands in the said Rivers Mistouche and Restigouche to the Mouth of the latter River at Dalhousie being given to New Brunswick*[221].

The 1964 Agreement delimits Québec - New Brunswick maritime boundary at pages 4 and 5 as follows: *starting at the mouth of the Matapedia River opposite Dalhousie, easterly to the midpoint between Heron Island and Carleton Point; thence easterly to the midpoint between Little Belledune Point and a point south-east of New Richmond; thence south of east to the midpoint between Green Point and Bonaventure Point; thence southeasterly to the midpoint between Bonaventure Point and the entrance to Bathurst Harbour; thence northeasterly to the midpoint between Paspebiac Point and Maisonnette Point; thence northeasterly to the midpoint between Birch Point and C. d'Espoir; thence due east a distance equal between Birch Point and C. d'Espoir; thence due east of south to the midpoint between Miscou Island (N.B.) and Deadman Island (Magdalen Islands), at which point is a corner common to N.B., P.E.I. and P.Q.*

There are three segments to this boundary as described in the 1964 Agreement. The first segment in Chaleurs Bay closely tracks the true equidistant line in this area. The shorelines are opposite and the historic boundary description calls for a line down the center of the bay. The second segment is the area seaward of the closing line of the Bay to the point at which the boundary line is deflected southward as a result of the influence of the Isles de la Madeleine. That segment presents an adjacent situation in which both states have similarly shaped coastlines. This is a traditional situation for the application of the equidistant line. The equidistant line in that area is relatively straight for nearly sixty nautical miles. The 1964 Line does not take advantage of this situation and zig-zags across the equidistant line. The net area effect is to diminish New Brunswick's water area somewhat.

The third segment is seaward of the second and runs to the trijunction with the Nova Scotia and the Prince Edward Island boundaries. This segment represents a boundary between the New

221. 14-15 VICT. 1851, ch. 63; Poole, *supra* note 150 at 127;. Nicholson, *supra* note 28 *at* 94.

Brunswick mainland and Québec's Isles de la Madeleine. As reported above, all islands are given full effect for locating this selective equidistant boundary line. Since the Madeleines are situated near the center of the Gulf and are given full effect, Québec receives a very large percentage of the area. Once it is accepted that the Islands would have full value, the Québec boundary throughout the Gulf appears to be reflective of a simplified equidistant line which produces, on balance, the same net areal division.

b) The 1964 Québec-Nova Scotia Line

Nicholson does not describe the water boundary between Québec and Nova Scotia and provides no reference to an official description. The 1964 Agreement delimits the Québec - Nova Scotia maritime boundary. It begins at the point where an east-west line intersects, *the midpoint between Cable Head and South Cape, which line defines in part the boundary between P.E.I. and Québec.*

From the above point the boundary with Québec runs northeasterly to the midpoint between the south-east corner of Amherst Island and White Capes; thence northeasterly to the midpoint between Cape St. Lawrence and East Point; (Magdalen Islands); thence northeasterly to the midpoint between St. Paul Island and East Point; thence northeasterly to the Newfoundland-Québec boundary at the midpoint between Cape Anguille and East Point[222].

The maritime boundary between these two provinces begins at the trijunction with the Prince Edward Island boundary line and ends at the trijunction with the Newfoundland boundary line. This boundary represents a simplification of an equidistant line between the Nova Scotia shoreline on Cape Breton Island and the Québec shoreline on the Isles de la Madeleine. While the Cape Breton Island may be technically an island its separation from the mainland is so narrow compared to its size that it could be considered as mainland. The opposite situation between the Isles de la Madeleine and Nova Scotia produces a balanced situation which would justify the use of equidistance. As discussed above, the Isles de la Madeleine, on the other hand, are sufficiently small and distant from the mainland that they are truly islands and may justify some diminution of value in this delimitation if viewed in isolation. The 1964 Agreement gives the Isles de la Madeleine full effect.

222. 1964 Agreement at page 2. This maritime boundary is described a second time at page 4 of the 1964 Agreement. This portion of the Agreement defines the common corner of Québec, Prince Edward Island and Nova Scotia as "the midpoint of the White Cape and Entry Island." The description proceeds as follows: *from this corner northerly to the midpoint between Amherst Island and White Cape; thence northeasterly to the midpoint between East Point (Magdalen Islands) and Cape St. Lawrence; thence north of east to the midpoint between St. Paul and East Point; thence northeasterly to the midpoint between Cape Anguille (Newfoundland) and East Point (Magdalen Islands) which constitutes the mutual corner of Newfoundland, N.S. and P.Q.*

The delimitation can be analyzed from the perspective of proportionality. Between the Isles de la Madeleine and Nova Scotia the water area division is equal. The facing shorelines of the two are relatively equal. On the other hand, the Québec shoreline in the Gulf is substantially longer and the full use of the Isles de la Madeleine in the delimitation gives Québec a substantial share of the Gulf.

c) The 1964 Québec - Prince Edward Island Line

Nicholson does not describe the water boundary between Québec and Prince Edward Island and provides no reference to an official description. The 1964 Agreement describes the Québec - Prince Edward Island maritime boundary beginning at a mutual corner for P.E.I., Québec and N.S. described as «the midpoint between Cable Head and South Cape (Magdalen Islands).»

From this mutual point the line runs west through the midpoint between South Cape and Cable Head; thence northwesterly to a point midway between South Cape and North Point; thence northwesterly to the midpoint between Miscou Island (N.B.) and Deadman Island (Magdalen Islands); at which point P.E.I., N.B. and P.Q. have a mutual corner[223].

As is true for the other interprovincial boundaries with Québec, the full effect given to the Isles de la Madeleine predominates the delimitation. The 1964 Agreement line roughly approximates the equidistant line between Prince Edward Island and the Isles de la Madeleine. While Prince Edward Island is also an island its land area is many times larger than that of the Isles de la Madeleine; it covers a larger geographic area and is much closer to the mainland. It shields the portions of the coastlines of Nova Scotia and New Brunswick. Accordingly, *vis-a-vis* the Madeleine Islands, Prince Edward Island might justify the greater offshore area. Nevertheless, equidistance is utilized and the Isles de la Madeleine generate a substantial area for Québec.

While the length of the Québec coastline on the Gulf is substantially longer than that of Prince Edward Island, the length of the Isles de la Madeleine relative to that of Prince Edward Island which is opposite is not very substantial. Since equidistance was the principle that was used, Québec received the larger area. Considering the fact that this is an opposite situation in which all islands are given full effect, the delimitation takes fair account of the coastal frontages present here. These factors could, however, argue for a larger apportionment for all of the Maritime Provinces and a diminution of the impact of the Isles de la Madeleine. The dominate

223. 1964 Agreement page 3. The description on page 4 commences at a corner common to N.B., P.E.I. and P.Q. described as "the midpoint between Miscou Islands (N.B.) and Deadman Island (Magdalen Islands):" *from this mutual corner point east of south to a point midway between South Cape (Magdalen Islands) and North Point (P.E.I.); thence south-east to a point midway between South Cape and Cable Head; thence due east to the line joining the midpoint of East Point and Sight Point with the midpoint of White Cape and Entry Island, at which point is the mutual corner of P.Q., P.E.I. and Nova Scotia.*

position of Québec, as a whole, in the area does provide a justification for the 1964 Agreement Line.

Compared to its neighbors to the south, Prince Edward Island fares well. The water area allocated to it is probably at least one and one half times the total land area of the province. It does, of course, have a substantial unobstructed coastline in the Gulf not found in the cases of New Brunswick and Nova Scotia.

d) The 1964 Québec - Newfoundland Line

Nicholson does not describe the water boundary between Québec and Newfoundland and provides no reference to an official description. The 1964 Agreement delimits the Québec-Newfoundland maritime boundary in the Gulf of Saint Lawrence as follows: *starting at a point midway between Ile au Bois and Feralle Point on the southern extension of the north-south line on land between Québec and Labrador, southeasterly to the midpoint between Port St. Servan and Point Riche; thence southwesterly to the midpoint between Mecatina Island and Table Point; thence southwesterly to the midpoint between St. Mary Island and Cape St. Gregory; thence southwesterly to the midpoint between Heath Point and Cape St. George; thence southerly to the midpoint between East Point (Magdalen Island) and Cape Anguillo, which is the mutual corner of Québec, NFLD, and N.S.*[224].

The 1964 Agreement does not contain a written delimitation of the Newfoundland - Québec maritime boundary in the Labrador area. The 1964 Agreement line described above stops in the water south-southeast of the Québec-Labrador shore boundary on the Gulf. While it does describe a boundary extension line into the water, that line is only used to identify the terminal point of the 1964 line. Québec maps, however, show the Labrador-Québec extension line as part of the maritime boundary[225]. Newfoundland's position on this matter is unknown.

The Newfoundland - Québec boundary described in the 1964 Agreement proceeds north from the trijunction with the Nova Scotia boundary line. It is a simplification of the equidistant line which uses the Isles de la Madeleine as part of the baseline. The influence of those islands extends only over a small portion of the boundary line, but the islands do deny Newfoundland access to the more central portion of the lower Gulf. The remainder of the boundary line is

224. 1964 Agreement, at pp. 6-7. On page 5 of the 1964 Agreement the same boundary is described running south to north: *from this mutual corner to the midpoint between Heath Point (Anticosti Island) and Cape St. George; thence northeasterly to the midpoint between St. Mary Island and Cape St. Gregory; thence northeasterly to the midpoint between Mecatina Island and Table Point; thence northeasterly to the midpoint between Port St. Servan and St. Riche; thence northeasterly to the midpoint between Isle au Bois and Ferolle Point at the southern extension of the north-south line on land between Labrador and Québec.*

225. *See Le Québec, supra* note 213.

drawn primarily between the mainland of both provinces, and this arises in an opposite situation. The Anticosti Island in the mouth of the Saint Lawrence River does form part of the Québec coastline in the area that affects a small portion of the line. Until the influence of the Isles de la Madeleine is reached the coastlines of the provinces in the area appear to be equal, and the water division is the same, assuming that the Saint Lawrence River mouth is ignored.

4.2 Hudson Bay

The boundary of Québec in the Hudson Bay and Hudson Strait areas is described in the 1912 boundary extension as follows:

Commencing at the point at the mouth of the East Main river where it empties into James bay, the said point being the western termination of the northern boundary of the province of Québec as established by chapter 3 of the statutes of 1898, entitled An Act respecting the north-western, northern and north-eastern boundaries of the province of Québec; thence northerly and easterly along the shores of Hudson bay and Hudson strait; thence southerly, easterly and northerly along the shore of Ungava bay and the shore of the said strait; thence easterly along the shore of the said strait to the boundary of the territory over which the island of Newfoundland has lawful jurisdiction [...][226]

4.2.1 The Legal Status of Hudson Bay

As with the Gulf of Saint Lawrence, one must start with the normal baseline and consider exceptions to it. Unlike the Gulf, the argument for historic water status in Hudson Bay is more substantial.

Hudson Bay is an extremely large water body. From mainland to mainland its depth (north/south) is some 780 nautical miles if James Bay is included, if not this number decreases to 570 nautical miles. Its greatest width is 520 nautical miles (east/west), approximately. The normal baseline would use the mean low water line of the mainland and islands, closing lines at river mouths and 24 mile juridical bays, and low-tide elevations within twelve nautical miles of that baseline.

Geographically it appears that the entrance to Hudson Bay would be delimited approximately by closing lines located in the west between the mainland and the southern tip of Southampton Island, then at the eastern tip of that Island at Seahorse Point to the northern tip of Nottingham Island, then from the southern tip of Nottingham Island to Cape Wolstenholme on the mainland. Their combined length would be approximately 116 nautical miles. The specific location of these closing lines could be obtained by application to large scale charts of the 45 degree test

226. Statutes of Canada, 2 GEORGE V. Cap. 40, 1912; Nicholson, *supra* note 28 *at* 145.

discussed above. It has also been argued that the entrance to Hudson Bay is really at the eastern entrance to Hudson Strait[227].

Although it is a well marked indentation containing landlocked waters, meets the semicircle test set out in Article 10 of the 1982 LOS Convention, and its coasts belong to a single state, Hudson Bay does not qualify as a juridical bay due to the fact that the mouth of Hudson Bay cannot be completely closed by a line or series of lines totalling 24 nautical miles or less. The narrowest entrance would be at the eastern end of Hudson Strait. The total length of the line segments needed to close that entrance would be approximately 54 nautical miles with most of that distance found across the main channel between Resolution and Button Islands.

As an over-large bay it is due a 24 mile fall-back line as provided by Article 10.5 of the 1982 LOS Convention. Within the Bay there are smaller bays qualifying for juridical bay status. James Bay is located at the southeastern corner of Hudson Bay. Its mouth is approximately 90 nautical miles wide between Long Island and Cape Henrietta Maria. The 45 degree test would locate that closing line more exactly. As an overlarge bay it may also obtain a 24 nautical mile fall-back line. In addition, subsidiary bays qualifying for juridical bay status (*e.g.* Rupert Bay) and river mouths could be closed. The fall-back line would not be available in Hudson Bay and James Bay if Québec were to become an independent state, thus creating a situation in which these bays would have coasts belonging to more than one state[228].

Hudson Bay does not form part of a navigation route between one part of the high seas or exclusive economic zone and another. Historically, navigation in the waters of Hudson Bay has been limited to a maximum of four months a year[229].

Arguments have been put forward for the historic bay status of the entire Hudson Bay and Hudson Strait. Writers often have expressed their views on the status of these waters and documented the relevant history. Perhaps the most complete review of the arguments against historic water status was made by Balch in the early part of this century[230]. Equally vehement arguments in favor of historic water status were put forward by Johnston twenty years later[231].

---

227. See Morin, *supra* note 164 *at* 183; and «Letter from the Bureau of Legal Affairs of 17 December 1973», 12 *Ann. Can. De droit int'l.* 277-79 (1974). For a discussion of the closing lines at the eastern entrance to Hudson Strait see section V.C. below.

228. 1982 LOS Convention, Art. 10.1.

229. Strohl, *supra* note 60 at 233; Pharand, *supra* note 36 at 199.

230. Balch, «Is Hudson Bay a Closed or Open Sea?», 6 *AM. Jour. Int'l. L.* 409 (1912); Balch, «The Hudsonian Sea Is a Great Open Sea», 7 *AM. Jour. Int'l. L.* 546 (1913).

231. Johnston, «Canada's Title to Hudson Bay and Hudson Strait», 15 BRIT. YBK. INT'L. L. 1 (1934).

Strohl devoted an entire chapter of his book to a study of the Hudson Bay and Strait claim[232]. Balch lists and quotes numerous writers who expressed view that Hudson Bay was open sea including Vattel and Phillmore[233].

After recounting the history of discovery, Strohl finds that the first purported claim to these areas was in the British charter to the Hudson's Bay Company in 1670. It included «all waters, lands &c., within the entrance to Hudson Strait, not possessed by any other British company or colony»[234]. The Treaty of Utrecht of 1718 states that, «the [King of France] shall restore to the kingdom [...] of Great Britain, to be possessed in full right for ever, the bay and streights of Hudson, together with all lands, seas, sea-coasts, rivers and places situate in said bay and streights, and what belong thereunto, no tracts of land being excepted, which are at present possessed by the subjects of France»[235].

An 1857 map illustrating the extent of the territory placed under the authority of the Hudson's Bay Company covers the entire Hudson Bay[236]. This grant of authority continued to 1870 and Strohl is of the opinion that during this period England claimed complete sovereignty over these waters which was exercised by the Company[237]. France had disputed this claim but in 1713 it ceded its claim to territory in the area to England[238].

In his classic treatise of 1758, THE LAW OF NATIONS, Vattel argued that Hudson's Bay could not become property of the coastal nation[239].

---

232. Strohl, *supra* note 60 *at* 233-250.

233. Emer de Vattel, 1 *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle* 142 (Amsterdam 1775); Phillmore, I *International law* 284 (3d ed. 1879).

234. Strohl, *supra* note 60 *at* 237; W. Manning, IV *Diplomatic correspondence of the United States-canadian relations* 1849-1860, pp. 402-08 (1945).

235. *Documents illustrative of the canadian constitution* 3 (W. Houston ed. 1891).

236. See Nicholson, *supra* note 28 *at* 58.

237. Strohl, *supra* note 60 *at* 238.

238. Strohl, *supra* note 60 *at* 238; J. Almon, 1 *Collection of treaties & C. Between Great Britain and other powers* 136 (1772).

239. E. de Vattel, *The law of nations* 129 (Chitty trans. 1834): *all we have said of the parts of the sea near the coast may be said more particularly, and with much greater reason, of roads, bays, and straits, as still more capable of being possessed, and of greater importance to the safety of the country. But I speak of bays and straits of small extent, and not of those great tracts of sea to which these names are sometimes given, as Hudson's Bay and the Straits of Magellan, over*

During the nineteenth century the international law of the sea evolved to establish the three mile territorial sea limit and limits on the closure of bays to ten miles. Exceptions for historic bays were limited. Thus, Balch is able to identify numerous writers publishing in the latter part of the nineteenth century who supported strict limits and declared Hudson Bay to be open waters. The American-British Treaty of 1818, recognized the right of Americans to fish «within three marine miles of any of the coasts, bays, creeks, or harbors of His Britanic Majesty's Dominions in America»[240].

The 1818 Convention between Great Britain and the United States permitted the inhabitants of both states to take fish along these coasts. The Convention specifically states that it is «without prejudice to the exclusive rights of the Hudson Bay Company»[241]. The American negotiators explained this clause as follows: *to the exception of the exclusive rights of the Hudson's Bay Company, we did not object as it was virtually implied in the treaty of 1783 and we had never any more than British subjects, enjoyed any right there, the Charter of that Company having been granted in the year 1670. The exception applies only to the coasts and their harbours and does not affect the right of fishing in Hudson's Bay beyond three miles from the shores, a right which could not exclusively belong to or be granted by any nation*[242].

When an American vessel was seized in the Bay of Fundy the matter went to arbitration where it was found that the Bay of Fundy was a water body «over which no nation can have the right of sovereignty» and only bays where the headlands do not exceed ten miles in width could be closed[243]. While this award did not directly apply to Hudson Bay, it interpreted the 1818 Treaty that was arguably equally applicable to those waters.

In 1893, prior to that award, the British Government specifically addressed the legal status of Hudson Bay in written arguments before the international tribunal hearing the *Bering Sea* case.

---

which the empire cannot extend, and still less of a right of property. A bay whose entrance can be defended, may be possessed and rendered subject to the laws of the sovereign; and its is important that it should be so, since the country might be much more easily insulted in such a place, than on the coast that lies exposed to the winds and the impetuosity of the waves.

For the original French, *see* E. Vattel, *Le droit des gens* 324 (1758).

240. Fisheries, Boundary and Restoration of Slaves, 20 Oct. 1818, U.S. - U.K., 8 U.S. Stat. 248; *Documents illustrative of the canadian constitution* 285 (W. Houston ed. 1891).

241. Strohl, supra note 60 *at* 244; J.B. Moore, I *Digest of international law* 781 (1906).

242. VII *U.S. state papers* 167 (1818-19), Dispatch No. 50, Gallatin and Rush to Secretary of State Adams, dated London, 20 October 1818; Johnston, *supra* note 231 *at* 7.

243. The Case of the Washington, Mixed Claims Commission, Award of Umpire Bates, Moore, I *Digest of international law* 786 (1906).

In that dispute with the United States the British argued for open seas and limits on territorial jurisdiction. In that argument it took the position that it had no authority over foreign fishing in Hudson Bay[244]. This official British position made in an international arbitration with the interested states present is particularly significant.

The claim of authority over Hudson Bay was historically based on ancient views of closed seas that were very much under attack by the late 19th Century. Thus, Westlake wrote in 1904, *it is sometimes said and may be historically true that all sovereignty now enjoyed over the littoral sea or certain gulfs is the remnant of the vast claims which, as we have seen, were once made to sovereignty over the open sea, and which it is held have been gradually reduced to tolerable measure through such intermediate stages as that of the King's Chambers*[245].

While Westlake supported the view that Conception Bay on the coast of the Newfoundland was exceptional based upon immemorial usage as territorial sea, he provides no support for Hudson Bay[246].

The right of a coastal state to obtain historic bay status over certain waters has sometimes been linked to the ability of coastal states to subject the waters to the coastal state's control. Thus, Phillmore wrote in the nineteenth century, «the real question [...] is, whether it be within the physical competence of the nation possessing the circumjacent lands, to exclude other nations from the whole portion of the sea so surrounded [...]»[247].

He then went on to quote the excerpt from Vattel reported above in which Vattel argued specifically that Hudson's Bay could not be acquired by the coastal state[248].

A similar view was expressed by Commissioner Bates when he found that the Bay of Fundy was not a bay as meant in the treaties of 1783 and 1818.

---

244. This British position is reported by Balch, 6 *AM. Jour. Int'l. L.*, *supra* note *230 at* 444, which is shortly followed by a citation to "United States, No. 4 (1893) Bering Sea Arbitration, British Argument (London) pp. 7-8". In his article on the subject, Johnston, *supra* note 231, reviews Balch's arguments. He does not question the Balch report of this position. I have not had the opportunity to verify the report.

245. Westlake, *International law* 187 (1904).

246. Johnston also reports this movement away from title to vast bays and seas to the ten mile rule, but finds the title of the Hudson's Bay Company and its transfer to Canada in 1870 under the original description to establish an exception. Johnston, *supra* note 231 *at* 11-12.

247. Phillmore, I *International law* 274 (1879). *See* Vattel, *supra* note 239. *See also*, Balch, 6 *AM. Jour. Int'l. L.*, *supra note* 230 *at* 432-33.

248. *See supra* note 239.

The Bay of Fundy is from 65 to 75 miles wide and 130 to 140 miles long; it has several bays on its coast; thus the word «bay» as applied to this great body of water, has the same meaning as that applied to the Bay of Biscay, the Bay of Bengal, over which no nation can have the right to assume sovereignty[249].

Expeditions to explore Hudson Bay and Strait took place in 1884-87[250]. In 1894 the Prime Minister, Sir Charles Hibbert Tupper, in the course of a parliamentary debate took the position that the laws of Canada applied to Hudson Bay[251]. The question arose because there was concern about foreign fishing and hunting in those waters. The government responded with the assertion of sovereignty and a denial that it has been inactive in enforcing its claim. Nevertheless, it said, *the remoteness of the region, however, has made it extremely difficult to ascertain with any degree of accuracy the correctness of these rumours [that foreign fishing had taken place]. Some steps have been taken, through the agency of the Department of Marine and Fisheries, to publish notices that the laws of Canada, apply to those waters; but it is only fair to say that since we are not as yet familiar with either the time that those vessels are likely to arrive or the portions of the bay where they may be found at any time, these notices have been to a great extent formal* [...] *On one or two occasions we have, through the agency of the Hudson's Bay Company and through the Indian Department, endeavoured to obtain full information regard to the illicit trading which is said to have been carried on by small foreign vessels going there possibly to hunt, or engage in the whale or porpoise fishery, but the result of those efforts so far has not been such as to give us much definite information*[252].

In 1897 the administrative authority over the Bay and Strait was divided by an Order-in-Council that described administrative boundaries running through the waters[253]. But Strohl found that all the official Canadian maps showed the boundaries in Hudson Bay running along the coast and

249. United States, No. 4 (1893) Bering Sea Arbitration, British Argument (London) p. 145, quoted at Balch, 6 *AM. Jour. Int'l. L., supra note 230 at 435.*

250. Johnston, *supra* note 231 *at* 14-15.

251. Debates, House of Commons, Canada, 4th Sess. 7th Parl., 57-58 VICT., 1894, Vol. II. pp. 3275-8. Johnston, *supra* note 231 *at* 13.

252. Debates, House of Commons, Canada, 4th Sess., 7th Parl. 57-58 VICT., 1894 p. 3278 (28 May 1984).

253. Strohl, *supra* note 60 *at* 238; *Statutes of Canada*, 1898, p. xxxvi. For boundaries *see Canada Gazette* vol. XXXI, No. 46 (14 May 1898), pp. 2613-14. See Johnston, *supra* note 231 at 13.

not through the waters[254]. Expeditions to assert Canadian authority were undertaken in 1902, 1904, 1906, 1908 and 1910[255].

While Canada may have claimed jurisdiction over Hudson Bay and Strait, American whalers operated in the area at least during the period 1830-1900. Towards that latter part of the period the Americans were joined by Scottish whalers[256].

The above record of the House of Commons Debates suggests that the Government was not very aware of these activities and took only limited action. Due to the technology of the time these vessels landed on the shores of Hudson Bay. Some of these facts were known to the Hudson Bay Company. Whether they obtained permission from the Company or were regulated in any way is not known. The writers have debated the legal implications of these landings and this knowledge[257].

Strohl does report that in 1903 a Canadian Government ship was sent into Hudson Bay to reassert Canadian sovereignty over the area and to expel or subject to Canadian authority any United States whalers. But none were found. It is also reported that in 1908 one private fishing and hunting expedition from the United States was met and license fees demanded and paid[258].

In 1906 a statute adopted by the Canadian Parliament imposed a whaling license fee, «[...] and inasmuch as Hudson's Bay is wholly territorial water of Canada, the requirements of this section as to licensing and as to the fee payable therefor, shall apply to every vessel or boat engaged in the whale fishery [...]»[259].

In 1906-07 a patrol was conducted in Hudson Bay for the purpose of collecting whaling dues in Hudson Bay pursuant to 1906 amendment to the Fisheries Act which was made applicable to Hudson Bay when it called for the collection of the fee from, *any vessel or boat engaged in the whale fishery or hunting whales within the waters of Hudson Bay, or the territorial waters of Canada north of the 55th parallel of north latitude* [...] *and, in so much as Hudson Bay is wholly territorial water of Canada, the requirements of this section* [...] *shall apply to every*

254. Strohl, supra note 60 at 238.

255. Johnston, *supra* note 231 *at* 15.

256. J.T. Jenkins, *A history of whale fisheries* 350 (1921); Johnston, *supra* note 231 at 8-9.

257. Johnston, *supra* note 231 *at* 8-9; Bouchez, *supra* note 60 *at* 230.

258. Strohl, supra note 60 *at* 246; Johnston, *supra* note 231 *at* 15.

259. R.S.C. 1906, chap. 45 sec. 9(12); Johnston, *supra* note 231 *at* 14.

vessel [...] *in any part of the waters of Hudson Bay, whether such vessel or boat belongs to Canada, or is registered and outfitted in...any other British or foreign country*[260].

In the same year United States Assistant Secretary of State Adee responded to a question regarding the Canadian claim of authority. He stated that, with respect to Hudson Bay, which is a body of water 900 miles long by 600 miles wide, and connected with the Atlantic Ocean by a strait about 400 miles in length and varying from 60 to 100 miles in width the United States will take the position that citizens of the United States have the right to whale and fish within [Hudson Bay] waters outside the three mile limit[261].

The revised Statutes of Canada of 1927 expressly restate in section 9(10) the 1906 language that fish licensing fees apply to all vessels in Hudson Bay, «inasmuch as Hudson bay is wholly territorial water of Canada» including foreign vessels[262].

In 1937 an Order-In-Council was passed under the Customs Act which drew a closing line across the eastern entrance to Hudson Strait[263]. It is possible to argue that the closing line at Hudson Strait described in this Order-in-Council never became legally effective. Paragraph IV.(1) calls for a map to be prepared to «mark out the territorial waters of Canada, adopting as a baseline for this purpose» the closing line at the eastern end of Hudson Strait. Paragraph IV.(2) states that government agencies should carry out their responsibilities consistent «with Canadian sovereignty over national and territorial waters so delimited.» Morin reports that no such maps were ever prepared[264]. Arguably, there was no **delimitation** called for by the Order, thus denying the closing entry into force as law.

The publication in the HACKWORTH'S DIGEST in 1940 reasserted the official United States position of 1906 that Hudson Bay was open sea beyond the normal three mile limit. It was again reported in WHITEMAN'S DIGEST, published in 1965 where it is written, «The United States has continued to dispute Canada's claim to include Hudson Bay in its territory»[265].

---

260. A. Cook and C. Holland, *The exploration of Northern Canada* 302 (1978); *Statutes of Canada*, 1906, 6 EDW. VII, c. 13; R.S.C. 1906, c. 45, s. 12; Pharand, *supra* note 36 *at* 117.

261. I *Hackworth's digest* 700-01 (1940); Strohl, *supra* note 60 *at* 247.

262. An Act respecting Fisheries and Fishing, R.S.C. 1927, c. 73.

263. Order-in-Council P.C. 1937-3134 of 18 December 1937. *See* «Letter of the Legal Bureau of the Department of External Affairs», 12 *Ann. Can. De droit int'l.* 278-79 (1974); Pharand, *supra* note 36 *at* 129 n. 92; and Morin, *supra* note 164 *at* 183-84.

264. Morin, *supra* note 164 *at* 166.

265. 4 *Whiteman's digest* 237 (1965).

The degree or location of the enforcement actions in Hudson Bay is not known. But the whale licensing requirement ended with the end of whaling reported to be around 1915[266].

In 1957 the question of the status of Hudson Bay arose in the House of Commons. The Minister of Northern Affairs and National Resources, Alvin Hamilton, answered *the waters of Hudson bay are Canadian waters by historic title in accordance with the universally accepted international law doctrine applying to historic bays. Canada regards as inland water all the water west of a line drawn across the entrance to Hudson strait from Button island to Hatton headland on Resolution island*[267].

Inquiries by Strohl in 1959 produced the following information on the exercise of authority by Canadian officials in Hudson Bay:

The Canadian Government performs the following administrative functions in Hudson Bay at this time:
(a) during the navigation season, the Canadian ice-breaking patrol vessel...acts as a depot ship in Hudson Strait [providing information to ships on ice conditions].
(b) Foreign ships have been asked to report when passing Cape Chidley, on the south side of the entrance to Hudson Strait, «but they do not always do so [...]»
(c) An Eastern Arctic Patrol visits sea coastal points where Eskimos congregate in the summer [...]
(d) There is a patrol by the Royal Canadian Mounted Police for the enforcement of criminal and civil law [...]
(e) Maintenance of aids to Navigation.

Information received by [Strohl] from the Department of Transport, Ottawa, in a letter dated 17 March 1959, is quoted:

1. Insofar as this department is concerned there are no regulations in force in Hudson Bay and Hudson Strait for foreign shipping.
2. This department maintains no enforcement agency in Hudson Bay and Hudson Strait.
3. Ships bound for Hudson Bay are not required by this Department to obtain clearance[268].

This leads Strohl to conclude, «judging from the above-mentioned writings as well as from the information this writer was able to obtain from the Canadian Goovernment (sic), it does not

266. Pharand, *supra* note 36 *at* 122.

267. House of Commons Debates, 23rd Parliament, 6 ELIZ. II, vol. II, 1957-58, p. 1169.

268. Strohl, *supra* note 60 *at* 239.

appear that sovereignty over this huge inland sea has been any recent source of pre-occupation among Canadian authorities»[269].

At the same time Strohl was unable to find assertions by the United States subsequent to that made in 1906 which denied the Canadian claim. He explains this lack of attention on both sides by the limited economic value of the waters in question[270].

I have not had the time or resources to thoroughly research the history of foreign navigation in Hudson Strait and Bay. I was able to acquire, however, information from the United States Coast Guard on its records of United States Coast Guard and Navy navigation in Hudson Strait. These records establish thirteen United States icebreaker operations in Hudson Strait during the period 1948 to 1957[271]. The excerpts from ships logs and reports that I have inspected show no record of requests or grants of consent by Canadian authorities. Some of the activities would appear to be compatible only with high seas rights. Thus on 13 September 1948 the USCG Cutter Eastwind, while in Hudson Strait, reported that it test fired its «40 mm and two 20 mm guns expending all of the ammunition allotted for this purpose. The guns functioned without casualty, pilot balloons being used for targeting and about a dozen were shot down»[272].

---

269. *Id. at* 240.

270. *Id. at* 249-250.

271. They were as follows: USCGC Eastwind: 12-14 September 1948; USS Edisto: 19-21 September 1948; USS Edisto: 21-22 August 1956; USS San Marcos and USNS Boyce already at Coral Harbor; all vessels apparently exited Foxe Basin via Hudson Strait, dates unknown USCGC Westwind, USS Edisto, USS San Marcos, USS Rushmore, USNS Alatna, USNS Pvt. John R. Towle, USNS Mission Los Angeles, USNS Sgt Morris E. Crain: Aug.-Sept. 1957; Hudson Strait to Coral Harbor, Southampton Is.; operations in Foxe Basin & depart via Hudson Strait

    Fax from Cdr. Stu Marsh, Ice Operations Division, US Coast Guard, G-N10 to Jonathan Charney, Vanderbilt Law School, dated 21 Feb. 1992, containing: Report of Task Force Eighty, Summer Arctic Operation 1948, CTF 80/A4-3/A9/rs, Serial 025 (12 Nov. 1948) pp. 1; Annex 1-(c) pp. 1, 12, 13; Annex 1-(d) pp. 1, 9; Memorandum to Commander Joint Task Group 6.3 from Commanding Officer, U.S.S. Edisto (AGB-2), Subject Post Operational Report, 14 Sept. 1956, doc. AGB2:JLR:vh1, A9 ser. 415, signed J.E. Plummer; MTS Atlantic Arctic Operations, CTF 6 Post Operation Report 1957, Commander Military Sea Transportation Service, Atlantic Area, Post Operations Report, Operation BAFOX (FD/N3:jbh, A4-3 Ser:0350, 17 Oct. 1957: Enclosure (1), Enclosure (2).

272. Report of Task Force Eighty, Summer Arctic Operation 1948, supra note 271, Annex 1-(d) (d) p. 9.

In 1957 Parliament of Canada supported the adoption of a system of straight baselines along the Canadian coastline that would close off Hudson Bay, Hudson Strait, and the Gulf of Saint Lawrence, among other water bodies. This plan was announced by the Prime Minister in 1963 and resisted by the United States. As a consequence, the straight baseline system was withdrawn[273].

In 1963 Strohl wrote that the configuration of Hudson Bay made it a potential area for submarine operations by foreign states. While internal water status might give Canada more latitude for reaction to such a threat, he concluded that, Hudson Bay does not have the characteristics of a sheltered naval base or harbor, and thus does not have the intimate connection with the land that one usually associates with the bays in connection with defense. In sum, it is problematical whether possession of Hudson Bay as inland waters can be regarded as especially essential to the national security of Canada.

He then expressed the view that the national security argument will diminish over time[274]

Section 2 of the 1970 Arctic Waters Pollution Prevention Act defines the term «arctic waters» to include, «the waters adjacent to the mainland and islands of the Canadian arctic within the area enclosed by the sixtieth parallel of north latitude» bounded on the east by the equidistant line between Canada and Greenland up to one hundred nautical miles from the nearest Canadian land[275]. This definition places much of the northern portion of Hudson Bay, all of Hudson Strait and the northern portion of Ungava Bay within this definition[276].

By letter dated 17 December 1973, the Canadian Bureau of Legal Affairs sought to identify the internal waters of Canada. Hudson Bay and Hudson Strait were among those listed[277]. But

---

273. III *United Nations conference on the law of the sea* 51-52, U.N. Doc. A/Conf. 13/39 (1958); «Canada Sets 12-Mile Fishing Zone», *The Washington Post*, 5 June 1963, p. A17; and 4 *Whiteman's digest*, 1239-1240 (1965); S.A. Swarztrauber, *The three-mile limit of territorial seas* 187 (1972).

274. Strohl, *supra* note 60 *at* 250.

275. R.S.C. 1985, vol. I, c. A-12, s. 2.

276. Modern international law permits a pollution zone of 200 nautical miles from the baseline as a part of exclusive economic zone jurisdiction. 1982 LOS Convention, Art. 56.1(b)(iii). Thus, this assertion of pollution protection jurisdiction does not necessarily imply territorial sea jurisdiction, much less internal waters jurisdiction. It would, however, be compatible with and provide for such jurisdiction.

277. 12 *Ann. Can. De droit int'l.* 277-79 (1974).

it is also true that during the period 1956 to 1970, statements by the Canadian government did not make clear whether it claimed the waters as territorial sea or internal waters[278].

Pharand has written that Hudson Strait forms one of the potential passages for the Northwest Passage. He has reported that there were 131 foreign passages into Hudson Strait during the period 1977 to 1985. These were all partial crossings that did not lead to other destinations[279]. This information was obtained from an officer in the Canadian Coast Guard. Whether or not Canadian consent was requested or obtained is not reported. One can presume, based on the source that Canada was aware of the transits.

Prior to 1985, no straight baselines were drawn by Canada to close Hudson Bay or Strait. Based upon his analysis of the history of the Northwest Passage, Pharand writes that, *the waters of the Northwest Passage were not internal on the basis of history before their enclosure by straight baselines* [...] *the extension of Canada's territorial waters to 12 miles in 1970 resulted in an overlap of territorial waters in Barrow Strait. This means that, since that date, all of the routes of the Northwest Passage must cross the territorial waters of Canada* [...] *[T]he Northwest Passage constitutes a legal or territorial strait* [...] *and presents an overlap of territorial waters*[280].

278. See statement of Mr. Lesage, House of Commons Debates, 3rd Sess, 22nd Parliament, 4-5 Eliz. II, vol. VII, 1956, p. 6955; Hon. L.S. St. Laurent (Prime Minister), House of Commons Debates, 5th sess, 22nd Parliament, 5-6 Eliz. II, vol. III, 1957, p. 3186; Hon. P.E. Trudeau (Prime Minister), House of Commons Debates, 1st sess., 28th Parliament, 17 Eliz. II, vol. VI, 1969, p. 6339; Right Hon. P.E. Trudeau, Prime Minister, House of Commons Debates, 1st sess., 28th Parliament, 18 Eliz. II., vol. VIII, 1969, 15 May 1969, p. 8720; Mr. Beesley, Standing Committee on External Affairs and National Defence, House of Commons, 2d sess. 28th Parliament, 1969-70, 29 April 1970, p. 25:18-19. The claim of internal water status was made in 1975 by Secretary of State for External Affairs, Allan J. MacEachen. Standing Committee on External Affairs and National Defence, House of Commons, 1st sess. 30th Parliament, 1974-75, Issue No. 24, 22 May 1975, p. 24:-5.

279. Pharand, supra note 36 at 190-91, 199, 209. It is not clear how many of these crossings into Hudson Strait were made only with the actual permission of Canada. Crossings made without Canada's permission would be inconsistent with internal water status of these waters. If permission was secured, acceptance of internal water status would be supported. No research similar to that made by Pharand for the Northwest Passage has been made with regard to the possibility of foreign navigation in the Hudson Bay proper.

280. Pharand, *supra* note 36 *at* 224.

In 1985 Canada finally did close Hudson Bay and Hudson Strait by the system of straight baselines that it adopted for the Arctic Archipelago[281]. The Government reasserted its internal water claim to these waters[282]. The baselines close the eastern entrance to Hudson Strait and the entrances to the north in the Arctic Archipelago. If this system is legally effective, by definition the waters west of line at the entrance to Hudson Strait, including all of Hudson Bay and Hudson Strait would be today internal waters of Canada under international law.

The legal validity of the Canadian system of straight baselines in the Canadian Arctic has been challenged. The United States takes the position, «that there is no basis in international law to support the Canadian claim[283]. The United States objection is motivated in large part on the prejudice to United States freedom to navigate through the Northwest Passage[284].

The system of straight baselines in the Canadian Arctic also drew an objection from the member states of the European Communities. A note delivered on behalf of those states by the British High Commissioner states, «[t]he Member States of the EC cannot therefor in general acknowledge the legality of these baselines and accordingly reserve the exercise of their rights in the waters concerned according to international law»[285]. The Canadian Department of External Affairs replied in a note which presented arguments in favor of the system of straight baselines and concluded that it «cannot accept the views set out in» the note from the EC»[286]. This exchange of notes raises serious questions regarding the legal validity of this straight baseline system. Pharand is of the opinion that the system of straight baselines established by Canada for the Canadian Arctic Archipelago is consistent with international law[287]. His opinion is supported by the general literature.

---

281. Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order (10 Sept. 1985, P.C. 1985-2739 of the Privy Council. *See Atlas of the straight baselines*, *supra* note 2 *at* 98.

282. Statement of Right Hon. Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, House of Commons Debates, 1st sess. 33rd Parliament, 34 ELIZ. II, vol. V, 1985, 10 Sept. 1985, p. 6462-6464.

283. Letter to Hon. Charles Mathias, Jr., United States Senate, from James W. Dyer, Acting Assistant Secretary for Legislative and Intergovernmental Affairs, United States Department of State, 19 Feb. 1986. These views were communicated to the Government of Canada.

284. *Id.*

285. Note No. 90/86 of 9 July 1986.

286. Note No. JCD-0257 of 7 Aug. 1986 from Canadian Department of External Affairs to the British High Commissioner.

287. Pharand, *supra* note 36 at 252-55.

Under the *Fisheries Case* of 1951[288] there is no right of transit in waters closed by a system of straight baselines. But both the 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Art. 4.5 (to which Canada is not a party), and the 1982 Law of the Sea Convention, Arts. 34-39 (which Canada has signed) protect the right of passage in waters enclosed by straight baselines under certain circumstances. The 1958 Convention protects the right of innocent passage if the waters were previously territorial sea or high seas. The 1982 Convention establishes the right of transit passage if the waters were used for international navigation and no alternative route of similar convenience exists. Whether such navigation rights would exist in the Northwest Passage if they are legally closed by the Canadian system of straight baselines is discussed by Pharand[289].

It is not clear that the Canadian system of straight baselines in this area would continue to stand if Québec were to become independent. Article 7.6 of the 1982 Convention states: «the system of straight baselines may not be applied by a State in such a manner as to cut off the territorial sea of another State from the high seas or an exclusive economic zone.»

This article carries forward a similar provision in the 1958 Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone, Article 4.5. Canada might be required to withdraw this straight baseline upon Québec's independence. The objective of this article is to protect access to the sea by states from restrictions that would accompany internal water status brought about by the unilateral establishment of straight baselines[290]. Under this theory the withdrawal of the straight baseline closure of Hudson Strait might reestablish these waters as lying seaward of internal waters. Presumably, Québec would have territorial sea, exclusive economic zone, and continental shelf rights in those areas. Rights of innocent passage and perhaps transit passage also would apply. This provision reflects a broad policy in the international law and law of the sea to provide all states with liberal access to and from the sea.

On the other hand, **at the time of the enactment**, no such cutting off of another state took place. Furthermore, Québec, might not have a territorial sea in the area to be cut off. If the area was historic internal waters before the establishment of the straight baseline closure or that closure perfected the historic status, all the waters behind the closing line would be internal waters of Canada. Québec may merely have a shoreline boundary with Canadian internal waters, not a territorial sea as specified in the article.

Discussions between the United States and Canada took place subsequent to the Canadian adoption of these straight baselines. When the United States Secretary of State visited Canada

288. *Supra* note 66.

289. Pharand, *supra* note 36 *at* 223-243.

290. The same objective is the basis for the definition of juridical bays which are limited to those whose coasts belong to a single state. 1982 LOS Convention, Art. 10.1.

in January of 1986 he was asked whether the United States should recognize Canadian sovereignty in the Arctic. He responded, *of course, we recognize Canada's sovereignty. At the same time there are problems about straits and passages that are important to us. And that we are engaged in a process of discussion* [...] *So, we hope that we will work this through properly*[291].

This statement could be interpreted as recognizing Canada's sovereignty over the Arctic waters, including the Hudson Bay and Strait areas. More likely it should be interpreted as a recognition of Canadian sovereignty over the land areas leaving the water areas open to discussion.

The discussions were resolved in part by the 1988 Canada - United States Agreement on Arctic Cooperation and Exchange of Notes Concerning Transit of the Northwest Passage[292]. As a consequence, the United States agreed «that all navigation by U.S. icebreakers within waters [in the Arctic] claimed by Canada to be internal will be undertaken with the consent of the Government of Canada»[293]. This agreement expressly states that it does not affect the respective positions of the United States and Canada «on the Law of the Sea in this or other maritime areas or their respective positions regarding third parties»[294]. Prime Minister Mulroney characterized this as «a practical solution that is consistent with the requirements of Canadian Sovereignty in the Arctic»; and President Reagan stated that «it is without prejudice to our respective legal positions and it sets no precedents for other areas»[295]. Arguably, the United States has only implicitly maintained its previous position on the legal status of these waters.

On the other hand, the United States agreement to obtain consent only applies to icebreakers. In the view of the United States these icebreakers conduct scientific research and consequently fall within the coastal states authority over the 200 nautical mile exclusive economic zone. The agreement does state that its purpose is «to increase...knowledge of the marine environment of the Arctic through research conducted during icebreaker voyages»[296]. Thus, consent of the

---

291. *Department of state bulletin* 42 (Jan. 1986).

292. Agreement Between the Government of the United States and the Government of Canada on Arctic Cooperation, *done* 11 Jan. 1988, 28 *Int'l. Leg. Mat.* 142 (1989).

293. *Id.* Art. 3.

294. *Id.* Art. 4.

295. Canada - United States: Agreement on Arctic Cooperation and exchange of Notes Concerning Transit of Northwest Passage, 28 *Int'l. Leg. Mat.* 142 (1989). The agreement is terminable by either state unilaterally upon three months notice. Arctic Cooperation Agreement, *supra* note 292, Art. 5.

296. *Id.* para. 3.

coastal state is required and the United States maintains that its agreement with Canada constitutes no concession to the Canadian claim. In fact, the requirement of consent applies to all U.S icebreakers without reference to scientific research activities.

I am unaware of any historic facts that would provide an argument in favor of the historic bay status of James Bay as distinguished from Hudson Bay.

It would appear from the above reviewed facts that during the period that Hudson's Bay Company was active in the area a claim to Hudson Bay was made. That claim was consonant with the law of the time which recognizing coastal state authority in very large water bodies. Even so, these claims were disputed by writers and the Treaty with the United States of 1818 implicitly recognizes that Hudson Bay was open sea. United States opposition to the closed sea approach was evident from that time forward. Towards the latter part of the nineteenth century, foreign fishing took place in the Bay and the Canadian government admittedly was unable to exercise effective authority over that very large area.

Beginning in the early 20th Century, Canada continued to assert its claim to Hudson Bay and renewed its efforts with statutes, regulations and enforcement actions. It is not clear how vigorously Canada actually executed its claim to these waters. The United States opposition continued on paper by published references back to statements made in 1906.

In the period 1948 to 1957 there were a number of crossings by official United States government vessels of Hudson Strait apparently conducted on the basis of the freedom of the high seas with no objection by Canadian authorities[297]. After 1957 Canadian authorities began efforts to close Hudson Bay and Strait by a system of straight baselines. Objections by the United States caused these efforts to be deferred until 1985 when a system was adopted closing the eastern end of Hudson Strait. International objections by the United States and all the member states of the European Community followed[298].

Subsequent to the 1988 Canada-United States agreement all United States icebreakers entering the Northwest Passage, which would include Hudson Strait, have been required by that agreement to notify and obtain Canadian permission to do so. Other United States ships are not covered by the agreement.

Important to a judgment on the status of Hudson Bay is the record of foreign navigation in those waters. We know that considerable foreign navigation took place prior to 1910 by whalers. I have identified no other direct evidence of foreign navigation in Hudson Bay proper, but my opportunities have been limited. To the extent that the Hudson Bay and Strait are viewed as a single unit the navigation in Hudson Strait documented by Pharand and by the United States

297. *See supra* note 271.

298. *See supra* notes 283 and 285.

Coast Guard is highly relevant. More extensive research may produce additional evidence. On the other hand, I have made informal inquiries with persons in the United States government charged with the US Freedom of Navigation Program. This program applies to waters in which the United States objects to coastal state claims. The United States actually exercises navigation in those waters to preserve and enhance navigational freedoms[299]. These inquiries produced no evidence of United States Government navigation or overflight in Hudson Bay proper.

In the absence of hard evidence of foreign navigation in these waters one is put on the horns of a dilemma. One could take the position that in the absence of any overt enforcement the claim is latent and not effective. Alternatively, one could make the argument that the international community has largely acquiesced in the clearly enunciated Canadian claim to these waters. Canadian historic claims to Hudson Bay and Hudson Strait are very well known to the United States and the rest of the world. The failure of the United States to continuously and publicly pursue its position in these waters gives greater credence to United States acquiescence, in fact.

The adoption of the Canadian system of straight baselines which closed Hudson Strait at the east and the Canadian Arctic Archipelago to the north was a significant development. Canada has a good argument that this system conforms to the international law rules permitting a system of straight baselines in areas where the coastline is deeply indented or fringed by islands[300]. The maintenance of these lines since 1985 seems to provide strong support for the internal water status of Hudson Bay. But objections by the United States and the members of the European Community place a shadow over this action.

On the other hand, these objections to the straight baseline system apply to the closure of the entire Canadian Arctic Archipelago. They do not focus on Hudson Bay and Strait. It is possible to maintain that while the system is objectionable as a whole, certain closures are not. If Hudson Strait and Bay were independently within Canadian internal waters the objections to the system of straight baselines would not pertain. This, of course, throws one back to the original historic water question. Although the straight baseline closure does provide further public confirmation of the Canadian position regarding those particular waters.

I am of the view that today the better argument supports the conclusion that Hudson Bay is internal waters of Canada. The conclusion represents a judgment call based upon the evidence that I have been able to assemble. It does not take into account other information relating to activities in the waters that could only be developed by substantial research focusing on ships logs, court records, enforcement official's records, information gathered by individuals and surveillance systems used by Canadian and United States defense and intelligence forces, and personal interviews of persons working in the area.

---

299. *US Freedom of Navigation Program*, Dec. 1988, GIST, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State.

300. 1982 LOS Convention Art. 7.1.

The independence of Québec might affect this status. The Canadian system of straight baselines might have to be redrawn to avoid cutting off Québec's access to the sea. While historic waters may be located off the coasts of two or more states, the opposition by one of the coastal states may make such a status impossible to sustain[301].

4.2.2 Maritime Boundaries in Hudson Bay

Regardless of the legal status of these waters, the maritime boundary question still remains, unless Québec's jurisdiction is limited to the shoreline as apparently described in that boundary. The earlier discussion suggests arguments why that boundary may not necessarily preclude maritime jurisdiction in Hudson Bay and Strait based upon interpretations of the term «shore» in the common law, Québec's claim to a portion of Canadian maritime rights, international law assumptions, and equity[302].

The case regarding the *Gulf of Fonseca* suggests that if Hudson Bay is historic waters a newly independent Québec may have undivided rights in the Bay[303]. In that event Canada and Québec may be required to agree on any use or disposition of these waters. Objection to the continuation of the historic water status by either state might terminate that status.

Québec occupies all of the eastern shore of Hudson Bay. The Northwest Territories include the northern shore, as well as the islands in the Bay. Ontario and Manitoba also front on the Bay. Québec's shoreline appears to comprise roughly one-third of the mainland shore of the Bay. As reported above, there is no part of Hudson Bay that is further than 200 nautical miles from the mean low water line of the mainland shore or islands in the Bay. Accordingly if the normal baseline rules were applicable to the Bay beyond the twelve mile territorial sea all of the waters of the Bay and the seabed would be within the exclusive economic zone. Thus, under no theory could persons exploit the resources of Hudson Bay without the permission of the coastal state(s).

If Québec is found to have offshore jurisdiction in Hudson Bay the maritime boundary would be difficult to delimit. There are numerous islands seaward of the mainland coast that are apparently not within the boundaries of Québec. Under that assumption these islands could limit the seaward extent of Québec's maritime jurisdiction in the Bay. An equidistant line drawn from these islands and from the mainland would limit Québec's maritime jurisdiction in the Bay to a small sliver. If these islands are found to be Québec territory the maritime boundary of Québec would be calculated from these islands to the advantage of Québec.

---

301. *See supra*, text at notes 67-69.

302. *See supra*, Section II.

303. *See supra*, text at notes 67-69.

Arguments made in many of the international cases, however, would support the view that these islands (if they are not Québec's) should be enclaved, due to their small size and location relative to the mainland. If these islands were enclaved then a boundary line, perhaps drawn by equidistance in the Bay by disregarding the islands, could be considered. This would provide Québec with a substantial portion of the Bay, closely in proportion to the length of its coastline relative to the remainder of the coastline (approximately one-third). The enclaved islands (using, perhaps, a 12 nautical mile limit or equidistant line when the islands are closer to the Québec shore than 24 nautical miles) would diminish this area somewhat. If the ultimate division of the water areas radically diverged from a result which approximated a one-third division of the area for Québec, further adjustments might be considered. This might be accomplished by diminishing the effect on the equidistant line of Southhampton Island and Cape Henrietta Maria in order to move the line to the west in favor of Québec. Those projections into the Bay might be viewed as inequitably diminishing Québec's access to an equitable maritime boundary.

The argument for a simple equidistant line could be made for the boundary in James Bay. This is a long thin bay where the mainland coastlines are largely opposite. The Canada-Denmark (Greenland) agreement would provide a good precedent for this result[304]. However, just as is true for Hudson Bay proper, the Québec territory does not appear to include islands in James Bay. Numerous islands and low tide elevations fringe the east side of the Bay just seaward of the Québec shoreline. In the middle of the Bay a number of islands are scattered throughout, along with low tide elevations. One extremely large island, Akimiski Island, projects eastward from the Ontario coastline to the middle of the Bay. Other islands near its eastern tip project further east.

There are a large number of islands located throughout James Bay. If they are not territory of Québec, it would be difficult to prevail with an argument for a strict equidistant line based upon the mainland shorelines even with an enclaving of islands by limited zones. This situation would be in many ways comparable to the dispute between Greece and Turkey in the Aegean Sea, which has so far been intractable[305]. Equity based arguments in favor of a maritime boundary near the middle of the Bay could be supported by the fact that Québec's mainland shoreline is equal in length to the Ontario mainland shoreline, the small size of many of the islands, and the projection of Akimiski Island into the Bay. The result is difficult to predict. I would expect that Québec might not be completely cut off from a maritime area in James Bay but its maritime zone would be rather limited and broken up. If some or all of the islands are Québec's the maritime boundary might be simpler and more favorable to Québec.

---

304. *See* in *International maritime boundaries*, *supra* note 5, Report No. 1-1.

305. *See* Johnston, *The theory and history of ocean boundary making*, *supra* note 35 *at* 154-159.

4.3 Hudson Strait

4.3.1 The Legal Status of Hudson Strait

In addition to the normal baseline, consideration has to be given to the historic water status of these waters and the effect of the Canadian straight baseline that closed the Strait at the east. The coast of Québec runs along the southern shore of Hudson Strait. The northern shore and islands in the Strait appear to be part of the Northwest Territories. The headlands at the eastern entrance to the Strait are both on islands which are, thus, within the Northwest Territories. The geographical entrance is a series of lines that would run approximately from East Bluff on Meta Incognito Peninsula and connect by a series of short closing lines the Savage Islands, Resolution Island, Button Islands, and Killinek Island, to the mainland. The specific location of these lines could be obtained by application to large scale charts of the 45 degree test discussed above. A similar line was described in the 1937 Order-in-Council which described a baseline for the Customs Act[306]. The combined length of these lines is approximately 54 nautical miles. The longest crossing is approximately 38 nautical miles. The Canadian system of straight baselines closes the entrance by lines slightly to the east of these entrance lines.

At the western entrance to Hudson Strait closing lines at the mouth would total 78 nautical miles, approximately. The passages at the western entrance narrow to less than 20 nautical miles, but if one were to pass to the west of Nottingham Island (and thus arguably enter Hudson Bay proper) the passages would exceed 30 nautical miles. The length of the Strait exceeds 400 nautical miles. Through the middle the Strait narrows to approximately 54 nautical miles. This strait forms one of the alternative routes to the Northwest Passage[307]. Navigation is limited to the months of July through October[308].

Under international law, the normal baseline rule would apply to this strait unless it is historic waters or it is closed by a system of straight baselines. The normal baseline would run along the mean low water line of the mainland and islands and include low tide elevations within 12 nautical miles of that baseline. River mouths and 24 mile juridical bays would be closed. There are numerous such features along the shores of Hudson Strait.

Ungava Bay is a very large bay found at the southeastern end of the Strait. Its entrance could be found by the application of the 45 degree test discussed above. Geographically, its entrance would be located approximately along a line drawn between the mainland west of Eider Island and the northwestern part of Killinek Island. It would run north of and not intersect with

306. Order-in-Council P.C. 1937-3134 of 18 December 1937. *See* «Letter of the Legal Bureau of the Department of External Affairs», 12 *Ann. Can. De droit int'l.* 278-79 (1974).

307. Pharand, *supra* note 36 *at* 190-91, 199.

308. Pharand, *supra* note 36 *at* 199; Strohl, *supra* note 60 *at* 233.

Akpatok Island located within the Bay. The closing line would exceed 24 nautical miles (approximately 134 nautical miles). Accordingly, it is not a juridical bay but it would qualify for a 24 mile fall-back line. In addition, the normal baseline would be drawn within the Bay. If it were found to be an historic internal water bay it would be closed at the point established by the historic evidence. Otherwise, a 24 nautical mile fall back line and closing lines of juridical bays and river mouths would be utilized in addition to the mean low water line. If Québec becomes independent, it might not qualify for the fall back line. If one of its headlands is on Killinek Island and that island remains with Canada its coasts would belong to two states[309]. However, one could consider a headland further to the south located on Québec territory that would avoid this problem.

The historic water status of Hudson Strait is closely tied to that of Hudson Bay, since many of the claims, actions and counterclaims related to both water bodies[310]. Particular historic evidence regarding Canadian actions in Hudson Strait has not been discovered. Nor have I seen evidence establishing a special historic bay situation for the subsidiary Ungava Bay. Since some of the evidence regarding Hudson Bay may not apply to the Strait and the Bay is further within the land territory of Canada than the Strait, the historic waters status of the Strait could be questioned. This is also true for Ungava Bay.

To the extent that these historic actions took place in areas outside of the Strait, such as Hudson Bay proper, their support for the Strait's historic water status would be problematical. Such actions would only support claims to the geographical areas in which they took place. The idea that contiguity would form the basis for a territorial claim has not been established in international law[311]. But it its true that sovereign actions supporting territorial claims implicitly apply to related geographical areas. Exercises of authority must be considered in the context of the circumstances of the territories in question. Thus, if there are limited human activities in the area and the claiming state's actions are sufficient to maintain control over all such activity that does take place there, such activities may be sufficient to form the basis for a claim that would prevail over all other states[312]. Accordingly, occasional but effective exercises of authority in various locations in the Hudson Bay and Hudson Strait area may be sufficient to form the basis for an historic waters claim to the entire area.

As discussed above, I have found solid evidence that United States government vessels engaged in significant navigation in Hudson Strait during the period 1948-1957. Weapons were fired at

309. 1982 LOS Convention, Art. 10.1.

310. *See* the discussion with regard to Hudson Bay above at Section V.B.1.

311. Isle of Palmas case, *Hague ct. Rpts. (Scott) 2d ser. 83, 2 u.N. Rep. Int'l. Arb. Awards* 829 (Perm. Ct. Arb. 1928).

312. *Id.*

balloon targets launched from such vessels while in the Strait[313]. No evidence of Canadian consent or objection is known. These actions are directly incompatible with the status of these waters as Canadian territorial sea or internal waters.

In 1957 the question of the status of Hudson Bay arose in the House of Commons. The Minister of Northern Affairs and National Resources answered, *the waters of Hudson bay are Canadian waters by historic title in accordance with the universally accepted international law doctrine applying to historic bays. Canada regards as inland water all the water west of a line drawn across the entrance to Hudson strait from Button island to Hatton headland on Resolution island* [...]

Are the waters of Hudson strait Canadian waters? [...]

Yes, by historic title[314]. Butler reports that the Soviet writer Barabolia established the classification of historic straits in which the coastal state would have complete control over navigation. Warships would require coastal state consent before entering such a strait. Among the straits listed are «the straits leading to Hudson Sound»[315]. This classification, however, may relate more to transit rights of ships and aircraft than to territorial status.

An independent Québec would make the argument for historic water status of this strait more difficult since it would be located on the coasts of two states[316]. The same would be true for a particular claim to Ungava Bay since one of its natural entrance points is located on Killinek Island which may be retained by Canada. Of course, one could claim a more southern closing line that would be drawn between two points on the coast of Québec.

As discussed above, Canada has closed the entire Strait at the east by its system of straight baselines. But the United States and the members of the European Community have objected[317]. This closure strengthens the historic internal water claim to all the waters of the Strait. But the objections weaken the augments for international acquiescence to the claim.

---

313. *See supra* note 271.

314. House of Commons Debates, 23rd Parliament, 6 ELIZ. II, vol. II, 1957-58, p. 1169.

315. W. E. Butler, *International straits of the world* 87, 141 (1978), *citing* P.D. Barabolia, «Problemy ispol'zovaniia mezhdunarodnykh prolivov», in *Okean, tekhnika, pravo* (m.I. Lazarev and L.V. Speranskaia, eds. Moscow 1972) p. 17. *See also* Bouchez, *supra note* 60 *at* 229-230.

316. Unlike juridical bays, historic waters may be located on the coasts of more than one state.

317. *See supra*, text *at* notes 283-285.

These objections to the system of straight baselines and the United States navigation in the Strait present obstacles to the internal water status of Hudson Strait. It is one of the access routes to the Northwest Passage. This fact makes the Hudson Strait claim significantly different from the Hudson Bay claim. As such, foreign countries have expressed a strong interest in keeping the navigation free. The Strait is, however, a minor and less desirable entrance to this Passage. The objections to the closure of the Passage in general might not pertain directly to the closure of Hudson Strait. Canada, however, may have a difficult time sustaining the historic water status of Hudson Strait. This view is consistent with Pharand who concludes that, «[i]t is highly doubtful that the waters of the Canadian Arctic Archipelago are historic internal waters over which it has complete sovereignty»[318]. Since he includes Hudson Strait in his examination this conclusion appears to apply.

As a strait that may be closed by a system of straight baselines, it may be burdened by the regime of transit passage through straits as discussed above. It is possible that on the basis of Article 7.6 of the 1982 LOS Convention and its predecessor in the 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Article 4.5, Canada would have to withdraw this baseline since it would cut off the maritime zones of Québec. Passage rights may be protected by this rule of law.

An independent Québec would share the coast of the Strait with Canada. The continuation of an historic water status might require the cooperation of the two coastal states and might give each an undivided interest in the waters. Equity might also argue for a sharing of these waters by Québec and Canada, since Canada acquired these waters on behalf of Québec and all the other provinces of Canada. On the other hand, the internal water status of the Strait might foreclose any claim to these waters since under international law they have the same status as internal waters, such as lakes and rivers.

4.3.2 Maritime Boundaries in Hudson Strait

Maritime boundaries may, however, be drawn between Québec and Canada in this area. Since this is clearly an opposite situation in a strait where the distance between the opposite shores is less than 200 nautical miles, the rule of equidistance is particularly appropriate to apply throughout its length. The Canada-Denmark (Greenland) agreement would provide a good precedent for this result[319]. If the entire Strait is found not to be internal waters, the territorial sea and exclusive economic zones in the area would be measured from the normal baseline. If historic internal waters were found only in Ungava Bay, the bay closing line would form the

318. Pharand, *supra* note 36 at 251.

319. *See in International maritime boundaries*, *supra note* 5, Report No. 1-1. For a review of the maritime boundary agreements in straits and the predominant use of equidistance in those circumstances *see*, Legault and Hankey, *supra* note 122.

baseline for calculating the equidistant line in the Hudson Strait, as well as the territorial sea and the exclusive economic zone.

The only complication in this delimitation is a result of islands in the Strait which appear to be excluded from the territory of Québec and included in the Northwest Territories. Some of these islands are substantial, such as Charles Island and Salisbury Island, others are rather small. Many of them are found along the southern shore of the Strait just off of the Québec coast. This situation provides a strong circumstance calling for a a line other than the equidistant line[320].

Québec's coastline in the area approaches 50% of the entire coastline of the Strait. The islands are not large relative to the land size and coastline of Québec in the area, and many are found on the wrong side of the equidistant line drawn between the mainland coasts. This situation argues for enclaving of these islands with, perhaps, twelve nautical mile zones up to the equidistant line between the islands and the Québec coastline[321]. Other adjustments to the equidistant line diminishing the effect of islands have been used in straits[322]. Otherwise, the equidistant line drawn between the mainland coasts would appear to be appropriate for use. There is probably no basis for a further adjustment of that line to the south due to the relative size and particular location of the islands. The only exceptions might be in the case of the relatively larger islands of Charles and Salisbury, which might justify larger enclaves.

An interesting question arises at the eastern end of the Strait. If Québec became independent, a foreign state (Canada) would very likely hold the territory on both sides of the eastern entrance to the Strait. An equidistant line would curve away from the eastern mouth and reach land south of Killinek Island[323]. Québec would have no maritime zone at the eastern entrance of the Strait. Thus, its maritime zone would not connect with the Atlantic Ocean. Canada's maritime zones would encompass this entire entrance. Equitable arguments for a corridor to the open sea might be made, but they would be difficult to sustain.

320. *See* Bowett, *supra* note 143.

321. See in INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARIES, *supra* note 5: Continental Shelf Boundary Italy-Tunisia, Report No. 8-6; Continental Shelf Boundary, Italy-Yugoslavia, Report No. 8-7(1).

322. See in INTERNATIONAL MARITIME BOUNDARIES, *supra* note 5: Continental Shelf and Fisheries/Economic Zone Boundaries Sweden-U.S.S.R., Report No. 10-9.

323. Killinek Island forms the southern entrance to Hudson Strait. It is shown on an official map of Québec as outside of the territory of Québec. *See, Le Québec*, *supra* note 213.

Conclusion

It is impossible to state with certainty where the maritime boundaries of Québec would be located if it were to become an independent nation-state. In the first place, all these maritime boundaries are negotiable with Canada. Due to the complexities and uncertainties of maritime boundary delimitation and the necessary interdependencies of Québec and the remainder of Canada, a negotiated resolution of the maritime boundary problem and related uses of the waters would be important to consider. As a potentially landlocked state, the assurance of a transit rights out through the Gulf of Saint Lawrence should be particularly important for Québec to obtain.

In the absence of an agreement with Canada, questions arise with respect to whether Québec would have any maritime zones and, if so, how they would be bounded. In my opinion, strong arguments favor a legal right to maritime jurisdiction in the Gulf of Saint Lawrence, even though under current law the Province of Québec does not appear to have authority over maritime areas in the Gulf. The same arguments in Hudson Bay and Hudson Strait may be more difficult to make due to the stronger arguments for the internal water status of those waters. But Québec's secession might prejudice this status and permit the normal maritime zones to apply. Equitable concerns can be found in international law favoring access to the sea and maritime jurisdiction. Similar arguments can be found within Canadian law based upon the Canadian Government's role as a representative of the provinces in external affairs. These arguments favor Québec's acquisition of authority in portions of the waters of Hudson Bay, Hudson Strait and the Gulf of Saint Lawrence.

If Québec does obtain rights in some or all of these waters, the maritime boundaries with Canada cannot be predicted with certainty. It is likely that due to the limited size of the areas involved the equidistant line, adjusted to take into account offshore islands, will play a major role. The islands of Hudson Bay might very well be enclaved giving Québec boundaries west of the islands near the coast. A similar result could be expected in Hudson Strait. The Isles de la Madeleine may be given full effect as they were given in the 1964 Interprovincial Agreement, but some diminution of effect by enclaving or proportional lessoning may very well be required.

An independent Québec will have to resolve many boundary and management issues arising in its maritime areas. In the absence of a negotiated settlement with Canada, the resolution of the issues could be particularly difficult.

LES INSTITUTIONS

Nicole Duplé

Une constitution pour fonder l'État du Québec

La transcription intégrale du témoignage de Nicole Duplé se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 17, 17 décembre 1991

Introduction

Institué dans le contexte constitutionnel actuel, le référendum prévu par la *Loi 150* sera, sur le plan purement formel, un référendum consultatif.

La fiction juridique établie par la Constitution canadienne veut que la souveraineté soit partagée entre la Reine et la collectivité. Elle se traduit par l'impossibilité d'attribuer un pouvoir décisionnel - de nature législative - à un autre organe ou collectif que l'organe parlementaire au sein duquel les deux sources de souveraineté - monarque et peuple - sont représentées.

D'ailleurs, l'octroi d'un pouvoir décisionnel au peuple pour qu'il l'exerce par la voie du référendum, constituerait une modification de la fonction de Lieutenant-gouverneur, laquelle, en vertu de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* requiert le consentement unanime des assemblées législatives canadiennes.

Si, en vertu de la lettre de la Constitution, le référendum institué par la *Loi 150* ne peut qu'être consultatif, en vertu des conventions constitutionnelles, il serait en revanche, purement et simplement décisif. La constitution politique vient en effet démentir la constitution juridique en précisant que le peuple est le véritable détenteur du pouvoir de décider, c'est-à-dire, de la souveraineté.

Les remarques qui précèdent n'ont qu'une seule utilité dans le contexte d'une réflexion relative à la constitution d'un Québec souverain: elles permettent de cerner les arguments que le reste du Canada pourrait opposer à la sécession du Québec. Certes, au Québec, la réponse positive à la question référendaire opèrerait automatiquement une rupture - qui peut cependant être différée dans le temps, comme la *Loi 150* le prévoit - avec l'ordre juridique canadien. De telle sorte que l'argumentation s'appuyant sur la constitution canadienne serait sûrement purement oiseuse. L'argumentation «légaliste» ne pourrait longtemps masquer la réalité politique: c'est bien du peuple que provient tout pouvoir et par conséquent, toute légitimité. La Cour suprême, dans un contexte qui n'était certes pas favorable au Québec, a eu l'occasion de traiter de la distinction entre les règles juridiques et les règles politiques de la Constitution pour rappeler l'importance de ces dernières.

Au Canada, le droit de sécession n'existe pas puisque la constitution n'en prévoit pas l'existence. Il serait cependant difficile de nier la légitimité de la décision du Québec de quitter la fédération. Le principe démocratique à la base de la constitution politique postule que les canadiens acceptent la constitution qui les régit. Il faut bien admettre alors, qu'un résultat positif au référendum détruirait la présomption selon laquelle les québécois et québécoises consentent à cette constitution. À la limite, on peut même dire que toute attitude visant à placer le débat sur le terrain juridique serait anti-démocratique. C'est bien le principe de la souveraineté populaire qui fonde la légitimité des règles de droit et par conséquent des premières de toutes, celles qui sont incluses dans la Constitution. Prétendre donc imposer aux québécois une constitution juridique dont ils ne voudraient plus serait une démarche condamnable en elle-même.

Dans une société démocratique en effet, c'est faire oeuvre impie que de tuer la démocratie au nom de la loi!

Il serait évidemment préférable que les canadiens acceptent de reconnaître la légitimité de la décision des québécois et québécoises et nous n'énonçons cette évidence que pour appuyer sur l'idée que la proportion du vote populaire en faveur de la souveraineté sera sans doute capitale. Plus la majorité sera forte, plus les canadiens y verront une décision du peuple québécois. Il reste cependant que, pour le Québec, un vote majoritaire suffirait à manifester la volonté souveraine de la collectivité québécoise de fonder l'État du Québec, avec, ou sans l'approbation du Canada ou des autres États, c'est-à-dire la volonté de créer une entité qui serait «le support abstrait du pouvoir politique, solidaire d'une certaine idée de droit». Cette démarche, fondatrice par essence, passerait par l'établissement d'une constitution institutionnalisant le pouvoir dont le peuple est le détenteur originaire, lui conférant un statut et organisant son exercice au sein de cette réalité qui existerait alors: l'État du Québec.

L'accession du Québec à la souveraineté impliquerait nécessairement la création d'une constitution dont le contenu serait entièrement décidé par le peuple québécois; elle n'impliquerait pas cependant que la rupture avec l'ordre juridique antérieur se traduise automatiquement par le rejet de tous les principes et valeurs constitutionnels qui prévalent à l'heure actuelle dans la constitution interne de la province. La constitution du Québec serait inévitablement novatrice puisqu'elle établirait des règles qui n'existaient pas dans l'ordre juridique antérieur. Mais rien n'empêche, bien sûr, qu'elle intègre les règles actuelles, du moins certaines. L'inclusion de ces dernières dans la constitution serait simplement l'occasion d'en réaffirmer la valeur dans ce qu'il faudrait considérer comme l'acte de naissance de l'État du Québec.

Dans une première étape, nous tenterons de déterminer les buts et les paramètres de la démarche constituante pour traiter ensuite de l'élaboration de la constitution.

1. Les buts et les paramètres de la démarche constituante

La nature et le but de l'opération constituante ne peuvent en aucun cas être perdus de vue. Véritable acte fondateur de l'État, la constitution du Québec devra en décrire l'essence et la substance. Elle devra également refléter le plus fidèlement possible le peuple qui l'adoptera. Enfin, elle devra fournir aux États étrangers une image favorable du nouvel État qu'elle crée.

Le terme constitution n'est pas univoque. Dans un **sens formel**, il désigne l'ensemble des règles adoptées par un organe constituant ou en vertu d'une procédure constitutionnelle. Dans un **sens matériel**, le terme constitution réfère à l'objet des règles qui sont alors qualifiées de règles constitutionnelles en raison du fait qu'elles sont relatives à la création, à la compétence des organes de l'État, à leurs relations, ainsi qu'aux rapports entre l'État et les personnes.

Au Québec, le terme est surtout utilisé dans son sens matériel pour référer à la constitution interne de la province, composée de règles éparses et de nature diverse. En vertu de la constitution canadienne, les règles constitutionnelles dont le Québec a la maîtrise peuvent être modifiées par simple loi de l'Assemblée nationale. Certains droits et libertés inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* jouissent bien en fait, d'une sorte de supra-légalité, puisque le législateur s'est astreint à utiliser une clause de dérogation pour légiférer de manière incompatible avec ces droits et libertés. Cependant, cette «quasi-constitutionnalité» laisse intacte le potentiel de l'Assemblée nationale d'abroger la *Charte* en son entier.

La distinction entre la constitution au sens formel et la constitution au sens matériel n'a que peu de pertinence sur le plan concret dans le contexte de la création d'une constitution étatique. L'essentiel, en effet, est plutôt de savoir quelles sont les règles constitutionnelles - au sens matériel - qui, incluses dans cette nouvelle constitution devraient être assujetties à une procédure d'amendement rigide et quelles sont celles auxquelles on devrait conférer une certaine souplesse. Il semble donc que le problème à résoudre consiste avant tout à distinguer les règles fondamentales, essentielles, de celles qui le sont moins ou qui ne sont que des modalités d'applications des premières. Bien que, théoriquement, toute règle constitutionnelle doive être placée au-dessus de la loi ordinaire, il ne faut pas négliger le fait qu'une constitution doit être adaptée à la société qu'elle régit. En conséquence, la souplesse relative des règles non fondamentales est certainement plus souhaitable que leur rigidité. Il reste cependant qu'il est nécessaire de distinguer parmi les règles que l'on désire insérer dans la constitution, celles qui sont fondamentales et celles qui ne le sont pas et cette opération ne peut se faire qu'en considération des buts même de la démarche constituante.

1.1 Les buts de la démarche constituante

La constitution du Québec serait avant tout une oeuvre d'organisation, de légitimation interne du pouvoir politique et de légalisation des actes des gouvernants. Mais elle serait aussi en quelque sorte la fiche d'identité du peuple québécois ainsi qu'un certificat de bonnes moeurs que l'État naissant pourrait produire devant ses pairs.

1.1.1 Organiser, décrire et expliciter l'État et son fonctionnement

L'oeuvre constituante a pour but premier d'institutionnaliser le pouvoir de la collectivité québécoise qui, par la voie du référendum, aurait clairement manifesté son intention de détenir et exercer la souveraineté. Ce faisant, le peuple québécois aurait affirmé l'existence de son pouvoir originaire de décider pour lui-même et par conséquent, il extérioriserait sa prétention de constituer la source de tout pouvoir au sein de l'État naissant. On comprend toutefois que seule une constitution serait susceptible de consacrer juridiquement cette prétention et c'est pourquoi, un des buts premiers de cette constitution consisterait à désigner le détenteur de la souveraineté dans l'État. Cette précision aurait pour effet déterminant de limiter les compétences des organes étatiques qui créés et auxquels on assignerait des fonctions. Elle aurait pour effet également de conférer une finalité à leur action politique et juridique, en permettant de définir la nature du pouvoir qui leur serait confié.

1.1.1.1 Établir le fondement du pouvoir des gouvernants

La constitution québécoise ne saurait, en effet, épuiser son objet en créant des organes étatiques et en leur attribuant des fonctions. Bien que cette opération soit essentielle, il est tout aussi fondamental que soit précisée, implicitement mais de préférence explicitement, la nature du pouvoir que ces organes investis d'un pouvoir décisionnel dérivé, seront habilités à exercer.

La référence par exemple au système et aux valeurs de la démocratie libérale dans le texte de la constitution conférerait un statut explicite au pouvoir des gouvernants en imposant d'elle-même une finalité (le bien de la collectivité et des individus qui la composent) et en assignant des limites à leur potentiel normatif.

Loin de constituer un exercice «fumeux» comme certains seraient tentés de le croire, la précision quant au statut du pouvoir dans l'État a une portée concrète certaine. Elle invalide juridiquement toute action des gouvernants qui se révèle incompatible avec ce statut. La constitution a donc un double rôle: d'une part elle légitime le pouvoir de ceux qui en sont régulièrement investis et d'autre part, elle légalise leurs actes lorsque ceux-ci s'inscrivent dans les limites qui leur sont assignées par les articles de la constitution. Celle-ci pose donc le principe de la coïncidence du concept de légitimité et de légalité.

La détermination de la philosophie politique qui sous-tendra et limitera le pouvoir des organes étatiques ne sera pas vraiment problématique. La société québécoise est fortement imprégnée des valeurs de la démocratie libérale. Nous croyons cependant qu'il serait nécessaire de référer explicitement à ces valeurs dans le *texte* même de la constitution québécoise.

1.1.1.2 Répartir les fonctions de l'État et les attribuer

Bien sûr, comme nous l'avons dit plus tôt, il ne suffira pas de mentionner le principe démocratique pour terminer l'oeuvre constitutionnelle. Il faudra de plus, distinguer les fonctions étatiques et en attribuer l'exercice à des organes; prévoir les règles de désignation de ceux-ci et choisir le régime politique qui déterminera le type de rapports qu'ils entretiendront (*infra*). Mais en supposant que les choix décisifs soient arrêtés sur ces points, il restera à formuler les règles constitutionnelles et c'est au cours de cet exercice que les rédacteurs devront avoir le souci d'expliciter l'État et son fonctionnement et par conséquent de faire oeuvre de pédagogie.

1.1.1.3 Expliciter l'État

Les vertus pédagogiques de la constitution trouvent leur raison d'être dans le fait qu'elle établit en quelque sorte les règles du jeu qui prévaudront entre gouvernants et gouvernés. Les règles doivent, par le fait même, être claires, précises, accessibles aux esprits qui ne sont pas formés à la logique juridique. Il ne faut pas oublier que si le principe démocratique est indissociable de l'État de droit, le principe de la légalité reste une construction intellectuelle, sans signification concrète si les citoyens ne lui confèrent pas son effectivité par la vigilance qu'ils exercent. Il faut donc que le langage de la constitution puisse permettre de comprendre l'État et ses mécanismes. D'ailleurs, le principe démocratique s'accommode mal des constitutions obscures et réclame au contraire la transparence de l'État.

1.1.2 Établir la fiche d'identité d'un peuple et fixer l'image d'un État

Nous avons précédemment rappelé qu'une constitution est empreinte, implicitement ou, explicitement, d'une certaine conception du droit et par conséquent des rapports sociaux. Elle est sans aucun doute révélatrice de la société qu'elle régit, à moins d'être totalement mythique bien entendu. Mais comme il est plus que douteux que les québécois et québécoises veuillent une constitution sans aucun rapport avec la réalité, nous pouvons affirmer à coup sûr que l'élaboration de cette constitution sera une oeuvre en quelque sorte intimiste. Elle tendra en effet à consacrer au plus haut niveau les valeurs qui cimentent la société québécoise et dans lesquelles celle-ci exprimera solennellement sa foi.

Une constitution ne donne bien sûr qu'une idée schématique de la vie politique et sociale d'une société; mais elle constitue néanmoins la fiche d'identité du peuple qui l'a élaborée. Il faut bien dire que ce ne sera pas la constitution qui modèlera le peuple mais bien l'inverse et, dans cette perspective, le document revêtira un aspect emblématique dont il ne faut pas négliger l'importance.

Par ailleurs, la constitution du Québec devra contribuer à favoriser la reconnaissance du nouvel État par ses pairs. Nombre de constitutions modernes réfèrent au moins sommairement au droit international. Ainsi, l'affirmation de l'attachement au maintien de la paix générale, au respect de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, ou encore au respect des droits de la personne, sont révélatrices à cet égard.

Rédigée et implantée par un peuple dont les moeurs politiques sont déjà porteuses des valeurs les plus élevées, la constitution du Québec devra s'inscrire aussi dans la continuité. L'affirmation de la pérennité des valeurs dans le contexte d'une mutation pourtant radicale - celle qu'implique l'accession à la souveraineté -, sera pour les États étrangers la meilleure garantie de la stabilité du nouvel État et favorisera indéniablement sa reconnaissance par ses pairs.

1.2 Les paramètres de la démarche constituante

Des propos qui précèdent, il découle que les rédacteurs de la constitution devraient privilégier une constitution écrite, rigide en ce qui concerne ses éléments fondamentaux, plus souple pour le reste; une constitution synthétique, concrète, rédigée en termes clairs et enfin, une constitution à la fois novatrice et conservatrice.

1.2.1 Une constitution écrite et rigide

L'acte de naissance de l'État québécois devrait, nous l'avons déjà souligné, être un acte écrit. Il ne peut en effet être question de se réclamer de la tradition ou des conventions constitutionnelles pour déterminer les règles du jeu politique puisque celles-ci se rattachent à un contexte juridique avec lequel le Québec, par hypothèse, aurait rompu. Rien n'empêche cependant que les règles conventionnelles ou coutumières, dans la mesure de leur compatibilité avec les nouvelles règles, soient légalisées.

Par ailleurs, il est possible de concevoir une hiérarchie des règles constitutionnelles, certaines étant soumises à un processus d'amendement plus exigeant que d'autres. Ainsi, les lois organiques, destinées à concrétiser certains principes premiers pourraient être assujetties à une procédure de révision moins exigeante que celle applicable aux principes dont elles découlent.

1.2.2 Une constitution synthétique, explicite et concrète

Il faut éviter d'élaborer une constitution qui aurait peu de correspondance avec les réalités de la vie nationale. Les règles constitutionnelles doivent avoir une effectivité réelle, perceptible par les citoyens et citoyennes; c'est-à-dire, une signification concrète. Il faudrait donc éviter de constitutionnaliser des programmes politiques ou des projets de société qui ne confèrent aucun droit subjectif aux personnes ou groupes. Dans cette perspective, il faudrait s'interroger sur la pertinence de constitutionnaliser les droits «programmatoires» que sont les droits économiques et sociaux, ou encore un droit à la qualité de l'environnement nébuleux. Si par ailleurs, la constitution doit être explicite, il faut éviter de se perdre dans les détails. Il faut favoriser la synthèse, la clarté et le réalisme.

1.2.3 Une constitution à la fois novatrice et conservatrice

Il est inutile d'insister sur le caractère novateur d'une constitution québécoise. Il n'échappe à personne, en effet que la fondation d'un État québécois implique nécessairement que de nouvelles règles constitutionnelles soient adoptées. À ce propos, rappelons que des choix devront être obligatoirement effectués et que chacun d'eux engendrera lui-même des alternatives. Ainsi, théoriquement, le peuple québécois devrait choisir entre le maintien de la monarchie constitutionnelle et la république. En supposant, de manière réaliste, que la deuxième option prévale, il serait néanmoins obligatoire de choisir entre plusieurs régimes politiques: par exemple entre le régime parlementaire et le régime présidentiel. Il serait encore possible d'effectuer une combinaison des deux régimes et, en dosant leur apport respectif à des degrés divers, nous aurions le choix entre une infinité de solutions concrètes. Il n'est cependant pas souhaitable que la création de l'État du Québec signifie, pour le peuple québécois, un bouleversement total, une rupture radicale avec le *modus vivendi* politique actuel. Les us et coutumes, dans ce domaine, sont parfaitement sains sur le plan démocratique et se traduisent par des comportements compatibles avec le régime qui les a modelés, soit le régime parlementaire. Il semble par conséquent que l'instauration d'un régime présidentiel ou mixte (présidentiel et parlementaire), entraînerait une rupture par trop brutale avec des traditions politiques parfaitement conciliables par ailleurs avec la souveraineté.

Si toutefois, une remise en question du régime parlementaire était perçue comme souhaitable, il vaudrait mieux, croyons-nous, la différer pour ne pas compromettre la stabilité du nouvel ordre juridique. Il vaut mieux en effet, que les québécois et québécoises soient familiers avec les règles fondamentales de celui-ci.

Par ailleurs, il est des normes et valeurs qui font partie de la culture politique et juridique du Québec qu'il serait souhaitable d'élever au rang de normes premières dans le contexte de l'État québécois. Il en est ainsi de certains droits et libertés de la personne *(infra)*.

2. L'établissement de la constitution

Une constitution peut être élaborée selon différentes modalités dont évidemment, les mérites respectifs devront être évalués. Toutes ces modalités cependant font intervenir le «pouvoir constituant».

2.1 Le pouvoir constituant

Dans un système démocratique, le pouvoir constituant ne peut appartenir qu'au peuple ou à la Nation, ce qui amène à confronter deux notions distinctes de souveraineté: la souveraineté nationale et la souveraineté populaire. Il n'est cependant guère opportun de faire mention de ces deux théories relatives au détenteur de la souveraineté. Par la voie du référendum en effet, c'est bien le peuple québécois qui s'affirmerait comme source du pouvoir originaire et par conséquent comme pouvoir constituant en puissance. La «souveraineté nationale» telle qu'elle est apparue dans l'histoire constitutionnelle ne peut guère être utile dans un contexte où la «Nation», en tant que corps organisé, ayant sa personnalité propre, distincte de celle des individus, n'existe pas encore. Force est bien alors de constater que le pouvoir constituant ne peut être que celui du **peuple** québécois.

Dans le même ordre d'idée, il est certain que le pouvoir constituant ne peut être revendiqué par l'Assemblée nationale puisque cette dernière, organe constitué en vertu de la constitution canadienne, ne peut exercer que les pouvoirs limités que celle-ci lui attribue.

Ainsi, quelles que soient les modalités d'élaboration de la constitution qui seront choisies, le peuple québécois, seul détenteur du pouvoir constituant devra, **directement ou indirectement**, participer à l'élaboration et à l'adoption de la constitution du Québec.

Une **participation indirecte** à l'élaboration et à l'adoption d'une constitution pourrait résulter de la création d'une Assemblée élue, au suffrage universel et spécifiquement investie de la fonction constituante. Une **participation directe** du peuple au processus d'adoption de la constitution supposerait qu'un projet de constitution soit proposé et soumis au référendum.

Il nous semble que la première hypothèse est particulièrement dangereuse puisqu'elle consiste à abandonner le pouvoir constituant entre les mains de personnes qui, pour être élues, n'en échapperaient pas moins au contrôle des véritables intéressés. La participation directe du peuple à l'adoption de la constitution semble ainsi, de loin, préférable.

Selon nous, la meilleure solution consisterait à confier l'élaboration de la constitution à une commission composée de personnes bénéficiant de la confiance populaire, c'est-à-dire, de personnes élues. Tous les partis représentés à l'Assemblée nationale devraient avoir, proportionnellement à l'importance de leur représentation, la possibilité de participer à l'élaboration du projet de constitution, lequel devrait faire l'objet d'un consensus avant d'être

soumis au référendum. On devrait éviter de laisser place à la démagogie partisane et c'est pourquoi la collaboration des partis politiques nous paraît essentielle.

2.2 La structure du projet de constitution

Plutôt que de proposer une structure précise de la constitution, nous entendons rapporter à ce contexte les idées précédemment émises.

2.2.1 Un titre préliminaire

Les principes fondamentaux qui confèrent leur fondement et assignent, de par leur nature, une finalité et des limites au pouvoir exercé par les organes de l'État devraient être inclus, non pas dans un préambule, mais bien dans un **titre préliminaire** afin que leur portée concrète en droit positif ne fasse aucun doute pour les organes chargés du contrôle de la constitutionnalité.

C'est dans cette partie de la constitution que devrait être affirmé le principe démocratique, de même que devraient y être identifié le détenteur de la souveraineté et mentionné, le principe du suffrage universel et égalitaire. Bien que le principe démocratique soit indissociable de l'État de droit, il conviendrait cependant de mentionner le principe de la suprématie de la constitution et de référer à l'organe détenteur du pouvoir de contrôle constitutionnel. Il est possible et même souhaitable selon nous, de conserver les mécanismes actuels de contrôle où les cours supérieures, qui exercent le contrôle de la légalité, exercent du même coup le contrôle de la compétence constitutionnelle.

À l'heure actuelle, c'est l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, incontournable sans amendement constitutionnel, qui garantit l'existence d'un contrôle de la légalité par les cours supérieures. L'article 96 n'étant plus efficient, il faudrait alors constitutionnaliser le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure pour ainsi garantir l'effectivité du principe de la légalité. Le contrôle constitutionnel resterait alors un aspect du contrôle de la légalité, assuré par le tribunal de droit commun.

Nous ne croyons pas opportun de créer une Cour constitutionnelle chargée en exclusivité du contrôle de constitutionnalité. En effet, la question constitutionnelle est fréquemment soulevée au cours d'un litige, de manière incidente. Or, dans chacun de ces cas, la question devrait être déférée au tribunal constitutionnel pour être décidée par lui. Dans l'attente la cause devant le tribunal «ordinaire» serait gelée. Chaque fois qu'une partie allèguerait l'incompétence du tribunal à appliquer une loi invalide - par exemple une loi contraire à la Charte des droits si cette dernière était constitutionnalisée -, l'affaire serait gelée jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle dispose de l'argument. On perçoit que cette cour serait vite débordée et la justice rapidement paralysée par les plaideurs qui utiliseraient l'argument constitutionnel à des fins purement dilatoires.

Le Québec devrait créer une Cour suprême québécoise et rien n'empêche de créer, au sein de celle-ci une chambre constitutionnelle. Nous croyons néanmoins que cette chambre, bien que spécialisée, ne devrait pas avoir l'exclusivité du contrôle constitutionnel. En effet, la question constitutionnelle est rarement «détachable» du fond de droit sur lequel elle se greffe et le juge constitutionnel doit aussi être compétent dans le domaine du droit dans lequel elle s'inscrit.

C'est dans le titre préliminaire que devraient être mentionnés les droits des autochtones. Cela suppose évidemment que ceux-ci aient été établis préalablement et notamment pendant le délai séparant le référendum de la mise en vigueur de la constitution. Il semble plus réaliste de penser que la mention des droits des autochtones ne pourra être faite qu'en des termes généraux, semblables à ceux qui sont utilisés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, en attendant que les négociations qui seront entreprises sur ce point produisent un résultat concret.

C'est également dans le titre préliminaire que devraient être mentionnés le statut de la langue française, langue de la majorité, ainsi que les droits de la minorité anglophone. Quant au statut du français, la constitution espagnole suggère une formule: «au Québec, le français est la langue de la majorité de la population. Chacun a le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser».

Enfin, il nous paraît important que le support physique de l'institution étatique, le territoire, soit décrit dans la constitution, ce qui équivaudrait à une affirmation claire de souveraineté à son égard. l'inaliénabilité et l'indivisibilité de ce territoire devraient être mentionnées.

2.2.2 La Charte des droits et libertés de la personne

Le titre même de ce texte qui s'inscrit dans notre droit positif actuel est révélateur de la philosophie politique individualiste qui le sous-tend. Le glissement de la démocratie libérale classique vers la démocratie sociale - dont atteste d'ailleurs la reconnaissance des droits économiques et sociaux - n'altère pas l'idée majeure selon laquelle les droits et libertés de la personne constituent des limites du pouvoir d'intervention légitime des gouvernants. Ils constitueront aussi les limites de leurs compétences s'ils sont constitutionnalisés.

Il nous paraît impossible de ne pas inclure dans la constitution du Québec, un titre consacré à la prééminence des droits et libertés de la personne, afin que ceux-ci soient la source d'une éthique du pouvoir et, plus concrètement, qu'ils contribuent à tracer les limites de la compétence des organes étatiques.

L'idée de constitutionnaliser les droits et libertés oblige à réfléchir sur la nature des droits qui devront être élevés au rang de normes premières dans l'État. La constitution est en effet, et avant tout, un document destiné à régir les relations entre gouvernants et gouvernés et non des relations entre individus. Certains droits inclus dans la *Charte* et notamment le droit à l'égalité dans certains domaines d'activité, obligent tant le législateur que les personnes privées. La constitutionnalisation de la *Charte* posera donc le problème de la reformulation d'une clause anti-discriminatoire plus conforme à la vocation d'une norme constitutionnelle. Elle soulèvera enfin

la question délicate de la suppression ou de la conservation de la clause de dérogation expresse, l'alternative consistant à étendre la portée de la clause limitative à toute la Charte.

2.2.3 Les organes législatifs et exécutifs ainsi que leurs relations

La rupture avec le régime politique actuel - la monarchie parlementaire - ne signifierait pas, théoriquement, que le Québec ne pourrait choisir à nouveau un tel système de gouvernement. L'hypothèse semble toutefois si peu probable que nous ne nous arrêterons pas à l'explorer.

L'adoption de la république ne déterminera pas de régime politique particulier de telle sorte qu'il faudra choisir celui-ci pour fixer le type de rapport que l'on voudra établir entre le législatif et l'exécutif. Il nous semble préférable, compte tenu du fait que cette détermination se ferait à une période de grand bouleversement - l'accession à la souveraineté - de ne pas bouleverser la vie politique bien rodée qui est la nôtre et qui est modelée par le régime parlementaire. Il serait préférable, de loin, d'adapter notre régime actuel à la république. On ne pourra pourtant pas éviter certaines autres questions qui se poseront inévitablement. Ainsi, en serait-il du mode de désignation du chef de l'État - le Président de la République -, de ses rapports avec le gouvernement et le Parlement. Les réponses à ces questions, importantes entre toutes, devront être arrêtées en priorité car c'est sur elles que se concentreront la presque totalité des efforts des rédacteurs du projet de constitution. Ce sont elles qui solliciteront leurs facultés innovatrices. L'originalité ne sera évidemment pas absolument requise; seule la cohérence le sera. Le régime choisi devra, et c'est là un point important, être parfaitement adapté à la société québécoise.

2.2.4 Le pouvoir judiciaire

Le principe de la légalité supposant l'indépendance du pouvoir judiciaire, celle-ci devrait être affirmée soit dans le titre préliminaire, soit dans la Charte des droits et libertés, soit encore dans un titre réservé au pouvoir judiciaire. Rien n'empêche par ailleurs d'en traiter sous diverses formes dans les trois.

2.2.5 Les autres titres de la constitution

Bien que théoriquement, la constitution puisse décrire minutieusement l'État tout entier, il serait plus souhaitable de s'en tenir à l'essentiel. Outre les titres précédents, la constitution pourrait inclure une section consacrée aux collectivités locales (ou territoriales), un titre traitant du référendum - délibératif, et notamment utilisé pour permettre au peuple d'entériner certaines modifications constitutionnelles, mais aussi de se prononcer sur certaines questions d'importance - . Enfin, bien sûr, un titre devrait être consacré à l'amendement constitutionnel.

2.3 L'organe de révision de la constitution

Presque toutes les constitutions prévoient la manière dont elles peuvent être modifiées. En choisissant de n'inclure dans la constitution que les principes fondamentaux, il est évident que le constituant attacherait à celle-ci une procédure de modification plus rigide que celle qui serait applicable aux autres normes constitutionnelles (matériellement parlant) prévues par des lois connexes - des lois dites «organiques» notamment.

Le pouvoir de révision est distinct du pouvoir constituant originaire dans la mesure où il est institué au moment où il doit être utilisé. Il est prévu par la constitution. Nous estimons néanmoins que pour instituer le pouvoir d'amendement, il faut suivre la même logique initiale: les principes fondamentaux doivent être modifiés par celui qui doit en avoir la maîtrise directe: le peuple, par voie de référendum. Aucune raison valable ne s'oppose toutefois à ce que l'Assemblée législative puisse modifier les modalités d'application des principes directeurs en utilisant une procédure spécifique (une majorité qualifiée par exemple).

Il faut donc concevoir que deux processus d'amendement au moins puissent être prévus par la constitution, ce qui ne signifie pas que les dispositions assujetties à une procédure d'amendement plus souple seraient pour autant moins «supra-légales» que les autres.

Conclusion

Rédiger une constitution est une tâche immense, à la fois en raison de l'importance de l'entreprise pour la société qu'elle vise à régir, en raison de l'ampleur de la réflexion qu'elle implique et en raison de la mobilisation d'énergie qu'elle exige.

La *Loi 150* ne laisse que fort peu de temps pour rédiger une constitution. Si les québécois et québécoises optent pour la souveraineté, il sera absolument nécessaire, dans le délai d'une année, de compléter la démarche constituante, puisqu'il ne peut y avoir de souveraineté effective sans État et d'État sans constitution.

Nous avons déjà fait mention de la nécessité pratique d'écrire les règles du nouveau jeu politique mais nous rappelons la possibilité de référer à des normes légales déjà existantes en les adaptant à la nouvelle situation. Ces règles légales seront ainsi constitutionnalisés. Elles seront en quelque sorte «réadoptée» par l'organe souverain, le peuple québécois, qui se prononcera lors d'un référendum.

Toutes les énergies disponibles devront être mobilisées dans la période post-référendaire et canalisées. Il est bien des problèmes relatifs à la «liquidation» du fédéralisme qui devront être réglés, bien des tempêtes qui risquent de se lever. Mais les rédacteurs de la constitution devront faire en sorte de créer une atmosphère propice à la réflexion la plus féconde, celle qui leur

permettra d'accomplir cette oeuvre fondatrice qu'est l'élaboration de la constitution d'un nouvel État.

Jacques-Yvan Morin

La constitution d'un Québec souverain

La transcription intégrale du témoignage de Jacques-Yvan Morin se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 17, 17 décembre 1991

Le Québec possède depuis longtemps sa propre Constitution; elle est même plus ancienne que celle de la Fédération dont il constitue un État autonome. Ce n'était cependant qu'une constitution coloniale à laquelle succéda en 1867 un statut de province au sein d'un assemblage de colonies britanniques plus ou moins assorties. La transformation de ces vestiges victoriens, doublés du «coup de force» de 1982, en Loi fondamentale d'un Québec souverain, constitue une occasion unique de renouvellement, mais comporte de nombreux choix politiques, culturels, sociaux et économiques, dont certains sont difficiles et exigeront un examen approfondi de la part de la collectivité.

La Constitution actuelle du Québec se présente comme un ensemble inorganisé de lois ordinaires que l'Assemblée nationale a le pouvoir de modifier à la majorité simple; aucune de ces lois (sur l'Assemblée, l'Exécutif, etc.) n'est prépondérante par rapport aux autres, à l'exception de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, qui a fait l'objet d'une constitutionnalisation progressive et partielle depuis 1975. On trouve également dans cette Constitution des conventions, des règles de *common law* à la manière britannique et des coutumes parlementaires, dont certaines nous sont devenues depuis longtemps familières.

L'existence de ces règles fondamentales passe pour ainsi dire inaperçue: comme l'a écrit J. Brossard, il s'agit d'un «fouillis de textes dispersés». Cet ensemble informe a pour pendant le cadre formel du fédéralisme canadien. On y trouve en effet une partie importante des règles politiques fondamentales applicables au Québec, qu'il ne peut modifier par lui-même à moins d'accéder à la souveraineté. Ces règles, rigides et contraignantes, lui sont dictées par les Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, lesquelles sont, ne l'oublions pas, des lois britanniques. Elles portent sur des questions aussi capitales que les compétences législatives, les fonctions du Chef de l'État (le lieutenant-gouverneur), la langue des lois et des tribunaux et le mode d'amendement constitutionnel.

Ce sont précisément ces règles qui pèsent sur le Québec moderne et sont remises en question par l'évolution politique, sociale et économique qu'il a connue depuis la Révolution tranquille.

Un Québec souverain aurait-il besoin d'une constitution nouvelle? Le seul fait de modifier son statut politique - de l'autonomie à la souveraineté - exige que les nouvelles règles du jeu soient clairement énoncées, même dans l'hypothèse où les institutions québécoises demeureraient *grosso modo* semblables à ce qu'elles sont actuellement. Les fondements, l'exercice et la transmission du pouvoir sont des questions trop importantes pour le repos de la société et le bon fonctionnement de l'État pour qu'on se contente à ce sujet de règles éparses, incomplètes ou incertaines.

Presque tous les États modernes - le Royaume-Uni est l'exception la plus connue - , possèdent une constitution écrite et formelle établissant les principaux organes de gouvernement et réglant leurs compétences ainsi que leurs rapports mutuels, sans compter la garantie des droits de la personne et un certain nombre d'autres questions jugées importantes, selon les caractéristiques et les besoins de chaque société. Même au Royaume-Uni, l'absence de constitution formelle est

de plus en plus ressentie comme une grave lacune, surtout depuis que, aux prises avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, le Parlement britannique débat la question de l'opportunité d'adopter un Bill of Rights supralégislatif.

L'élaboration d'une Constitution nouvelle pour un Québec souverain est donc une nécessité. Deux questions viennent dès lors à l'esprit, aussi importantes l'une que l'autre: 1° Quel devraient être son contenu et en particulier ses objectifs majeurs et 2° comment faut-il procéder pour la rédiger et l'adopter?

1. Les choix institutionnels et normatifs

Le contenu d'une Constitution dépend d'un certain nombre de choix fondamentaux qui s'imposent à l'esprit du constituant avant même qu'il n'en ait écrit la première ligne. Faut-il profiter des circonstances exceptionnelles qui accompagnent l'accession à la souveraineté pour modifier complètement le régime parlementaire et lui substituer de nouvelles institutions, par exemple de nature présidentielle? Convient-il, au contraire, de préférer la continuité dans le changement et de se contenter de codifier les règles existantes ou de les mettre en ordre, par exemple en précisant la hiérarchie des institutions et des normes?

Ce sont là des questions auxquelles le peuple québécois, la classe politique et les constitutionnalistes n'ont pas fini de réfléchir, même si elles sont débattues dans certains milieux depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne les libertés et droits de la personne. Aussi est-ce en toute modestie qu'on doit les aborder, la démarche la plus sûre et la plus ouverte demeurant le respect des choix démocratiques collectifs tempéré par celui des libertés individuelles.

Il ne nous est pas interdit, cependant, de nous demander d'ores et déjà où peut nous conduire cette façon d'aborder les choses. À mon avis, l'hypothèse la plus vraisemblable est que nous serons amenés à favoriser à la fois la continuité dans les institutions et l'innovation dans la partie normative de la Constitution, notamment au chapitre des droits économiques, sociaux et culturels et à l'égard des droits des minorités québécoises.

1.1 La continuité dans les institutions

Bien que dictées de l'extérieur et sans cesse infléchies par les intérêts et les politiques de Londres et d'Ottawa, la Constitution et les institutions du Québec comptent parmi les plus anciennes du monde actuel: son Assemblée législative, malgré tous les déboires qu'elle a connus au milieu du 19e siècle, atteint cette année son deuxième centenaire. Les mentalités ont progressivement été «sculptées» par des institutions et des règles du jeu devenues coutumières.

C'est là un acquis essentiel, qu'il serait prudent de protéger avec soin au moment où le Québec s'apprête à opter pour une forme ou l'autre de souveraineté, changement déjà suffisamment

considérable en soi pour mobiliser toute l'attention et l'énergie dont les Québécois et leurs dirigeants sont capables. Dans le domaine des institutions, la «perfection» est toujours relative: les meilleures sont celles où l'on est le plus à l'aise.

Que les principaux organes de l'État, le législatif et l'exécutif, conservent leurs pouvoirs actuels et les rapports qui, à la fois, les associent et les distinguent, que l'indépendance des tribunaux soit assurée, voilà les meilleures garanties de stabilité que nous puissions nous donner, dans une situation par ailleurs très évolutive. Les Québécois pratiquent le régime parlementaire depuis 1792: ils l'ont bien acclimaté et ce n'est sûrement pas l'aspect des régimes colonial et fédéral qui les a le plus desservis.

Naturellement, on peut songer, dans l'abstrait, à doter un Québec souverain d'un régime présidentiel ou parlementaire-présidentiel. Ce serait cependant compliquer les choses à plaisir et sans doute nous engager dans d'inextricables débats; de toute manière, on pourra y songer par la suite si les solutions éprouvées résistent mal à l'usure.

Ce tableau devra être complété par la codification de certaines règles conventionnelles bien ancrées dans les comportements, mais qui souffrent parfois d'imprécision, comme celles qui ont trait à la responsabilité ministérielle. On pourrait même songer à apporter certains correctifs mineurs au fonctionnement des institutions, comme le recommandait J.-C. Bonenfant à la Commission de la Constitution en 1969. Par exemple, il serait opportun de modifier la convention constitutionnelle selon laquelle toute défaite en Chambre d'une mesure gouvernementale entraîne la chute du gouvernement, règle dont on sait qu'elle a souvent provoqué l'instabilité dans les parlements du Commonwealth et à laquelle certains se permettent d'ailleurs de déroger à l'occasion.

La question qui exigera le plus de réflexion est celle du statut et des pouvoirs du Chef d'État, dans un Québec devenu souverain. Si le régime parlementaire subsiste, le rôle constitutionnel de ce personnage ne saurait être très différent de celui du lieutenant-gouverneur actuel, à ceci près qu'il ne relèverait plus du gouvernement fédéral mais pourrait être élu par l'Assemblée nationale. Comme le monarque britannique, mais dans un contexte républicain, il «règnerait», mais ne gouvernerait pas, encore que, à l'instar du gouverneur général canadien, il retrouverait une certaine marge de discrétion dans les cas de crise parlementaire ou gouvernementale.

De toute manière, en raison de nombreuses conventions constitutionnelles qui conditionnent déjà l'exercice des pouvoirs du Chef d'État au Québec, la codification formelle de ses fonctions et du mode de sa nomination ne présente pas de difficulté insurmontable. En définitive, les choix institutionnels seront moins malaisés que les normatifs, qu'il nous faut également considérer.

1.2 L'innovation dans les normes fondamentales

La protection des droits et libertés de l'individu est bien implantée au Québec, où la Charte de 1975 a été élevée par étapes au rang de loi supérieure, toutes les autres lois devant s'y conformer, à moins de dérogation expresse. Le répertoire en est cependant restreint aux droits civils et politiques et, contrairement à la situation qui prévaut dans plusieurs États occidentaux, notamment en Europe, il ne comprend que quelques droits socio-économiques (protection de l'enfance et de la famille, instruction gratuite, conditions de travail justes, etc.), lesquels ne sont d'ailleurs pas inclus parmi les dispositions auxquelles la Charte reconnaît la supériorité.

C'est pourtant à ce chapitre des droits économiques, sociaux et culturels que la fonction normative (et pédagogique) de la nouvelle Constitution pourrait être l'occasion d'innover le plus utilement. Les problèmes du travail et de la sécurité sociale, en particulier, pourraient faire l'objet d'obligations de comportement énoncées parmi les objectifs fondamentaux de l'État.

Si l'inspiration venait à manquer aux constituants, ils trouveraient matière à réflexion dans le Pacte international onusien de 1966, dans la Charte sociale européenne de 1961 et son Protocole de 1989. L'ample moisson de normes et d'idées qui s'y trouve devrait naturellement être adaptée aux circonstances du Québec. La Constitution se présenterait alors non seulement comme un cadre politique, mais comme partie intégrante d'un projet de société, ensemble de valeurs fondamentales à réaliser progressivement et reflétant l'éthique sociale québécoise à l'orée du 21e siècle.

Dans le même esprit, les principes majeurs de la Charte de la langue française, qui n'est encore qu'une loi ordinaire de l'Assemblée nationale, devrait être constitutionnalisés, tant en ce qui concerne les droits de la majorité francophone que ceux de la minorité anglophone. Le droit de recourir au français ou à l'anglais devant les tribunaux, la possibilité de s'exprimer en anglais devant la Chambre devraient faire l'objet de garanties constitutionnelles, tout comme celle d'obtenir une traduction anglaise des lois adoptées en français par l'Assemblée.

Pour ce qui est des droits scolaires de la minorité, le constituant pourrait estimer prudent, tout en continuant de les reconnaître dans les lois ordinaires, de ne les consacrer dans la nouvelle Constitution qu'en échange d'un traitement équitable et garanti pour les minorités francophones du Canada anglais. Les dispositions constitutionnelles seraient ici liées aux accords conclus entre le Québec et le Canada, comme ce pourrait être le cas dans plusieurs secteurs d'intérêt mutuel.

Dans sa résolution du 17 décembre 1984, l'Assemblée nationale a reconnu «l'existence au Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit» et a pressé le gouvernement de conclure avec celles qui le désirent des ententes leur assurant l'exercice du droit à l'autonomie au sein du Québec; elle a également affirmé sa volonté «de protéger **dans ses lois fondamentales** les droits inscrits dans les ententes».

Après le changement de gouvernement, en 1985, ces principes ont été perdus de vue. Toutefois, dans la perspective d'une nouvelle Constitution québécoise, il serait particulièrement opportun de donner suite aux engagements solennels de l'Assemblée et, si les Autochtones en convenaient, de les insérer dans la Loi fondamentale en tant que garanties d'une autonomie réelle, dont l'étendue doit continuer de faire l'objet de négociations.

2. *Le choix de la démarche constituante*

Les choix institutionnels et normatifs décrits dans la première partie de cet exposé paraissent être les principaux qui s'offriront aux constituants dans l'hypothèse où les Québécois auront opté pour l'accession du Québec à la souveraineté. Toutefois, il semble évident, en raison de l'importance de ces choix pour l'avenir du pays, que la démarche de rédaction et d'adoption de la nouvelle Constitution ne sera pleinement fructueuse que dans la mesure où le peuple québécois sera appelé à y participer.

Cette démarche et les méthodes qui en découlent seront déterminantes pour la réalisation d'une tâche dont l'ampleur ne doit échapper à personne: la démarche fait pour ainsi dire corps avec le résultat recherché en ce sens qu'elle est elle-même le fruit d'un choix préalable d'ordre constitutionnel.

Au point de départ, il n'est pas douteux que l'initiative ou la mise en marche du processus revient à l'Assemblée nationale. Dans le système actuel, d'inspiration britannique, qui prévaudra nécessairement jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, c'est en effet l'Assemblée qui est le dépositaire de la légitimité au Québec; c'est elle qui incarne et encadre le droit du peuple québécois à disposer de lui-même, comme elle l'a d'ailleurs affirmé par la création des trois commissions sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec qu'elle a créées depuis l'échec de l'Accord «du lac Meech».

C'est donc à l'Assemblée nationale qu'il appartient, après consultation et débat, de définir la nature et les étapes de la démarche politique conduisant à l'adoption de la Constitution d'un Québec souverain.

A quel moment l'Assemblée serait-elle fondée à mettre en marche ce processus: faut-il qu'un référendum approuve d'abord l'accession à la souveraineté (avec ou sans association)? Au contraire, la démarche constituante doit-elle précéder la consultation populaire? A mon avis, si le choix des Québécois doit s'effectuer en toute connaissance de cause, il est préférable qu'on leur présente le projet d'avenir le plus clair possible avant qu'ils ne tranchent la question de la souveraineté.

De ce point de vue, la démarche peut commencer aussitôt que l'Assemblée l'estimera opportune; d'ailleurs, ne tourne-t-elle pas autour du pot depuis le Comité de la Constitution des années 1968-1969?

Lorsque l'Assemblée se décidera à entreprendre l'élaboration d'une nouvelle Constitution, elle se trouvera devant un choix capital, dont elle doit débattre dès maintenant pour ne pas avoir à trancher la question au dernier moment: doit-elle conserver l'initiative de la rédaction du projet constitutionnel, quitte à le soumettre au peuple par voie de référendum, ou donner libre cours à la volonté populaire en lui confiant les options institutionnelles et normatives par la création d'une Assemblée constituante?

Entre ces solutions, l'Assemblée nationale peut hésiter à bon droit: elles sont toutes deux légitimes et parfois complémentaires, comme le démontrent des précédents qui remontent à la Convention constitutionnelle de Philadelphie (1787) et à l'Assemblée constituante française (1789). Il est important que cette Commission se fasse une idée des avantages et inconvénients de chaque solution ainsi que des conditions dont dépendrait la réussite de la délicate entreprise qui consiste à élaborer une constitution nouvelle.

2.1 La rédaction par une Assemblée constituante

L'idée d'une Assemblée constituante connaît en ce moment une grande popularité au Canada anglais: lasse d'une démarche par laquelle les Premiers ministres tentent de refaire le pays derrière des portes closes, une partie de l'opinion canadienne souhaite l'instauration d'une démarche véritablement ouverte à la population. La composition de cette assemblée n'est pas clairement définie, mais on peut présumer qu'elle serait élue par le peuple et établirait ses propres priorités constitutionnelles, à commencer peut-être par l'interdiction de toute «sécession» d'une province quelconque (qui ne changerait pourtant rien au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes).

On comprend le peu d'enthousiasme du Québec pour pareille démarche, qui équivaudrait à abandonner provisoirement son droit de libre disposition à la volonté majoritaire d'un autre peuple. Toutefois, cette objection ne tient plus dès lors que la Constituante représente le peuple québécois.

Les avantages d'une assemblée élue spécialement pour rédiger un projet de constitution tiennent avant tout à la participation démocratique: les besoins et aspirations de la population se feraient plus directement sentir que dans le cas où, par exemple, la rédaction était confiée par l'Assemblée nationale à un groupe d'experts. En outre, la démarche dans son ensemble, pour peu qu'elle fût bien menée, créerait une occasion unique d'éducation populaire et d'enracinement de la nouvelle Constitution dans les moeurs politiques. Ce sont là des avantages indéniables.

Les inconvénients tiennent surtout au temps qu'il faudrait consacrer à cet exercice constituant. Même si l'Assemblée nationale se réserve le droit, pour hâter les choses, de proposer un avant-projet complet ou un ordre du jour détaillé, pourra-t-elle imposer un calendrier ou, si les débats s'éternisent, y mettre un terme? Il suffirait de quelques groupes particuliers déterminés à obtenir coûte que coûte les garanties constitutionnelles auxquelles ils pensent avoir droit ou des

institutions qui les avantagent, pour que la démarche constituante fût bloquée indéfiniment ou presque.

La pire hypothèse est celle d'une cacophonie confuse aboutissant à des impasses en série. On ne saurait l'exclure entièrement, par exemple dans le cas où des groupes d'intérêts inconciliables auraient investi la Constituante.

L'Assemblée nationale pourrait certes obvier à ces possibilités de blocage en prévoyant un délai au-delà duquel elle reprendrait l'initiative, mais il faut être conscient du fait que tout échec de la Constituante comporterait des risques pour le futur État souverain, ne serait-ce qu'au plan de la psychologie collective.

Ces inconvénients et les risques qu'ils comportent sont-ils de ceux que peut contrer une société en attente de souveraineté, qui doit compter avec l'hostilité d'une partie de la société anglophone et les manoeuvres fédérales? Poser la question, c'est y répondre.

La Constituante ne prend tout son sens que dans un État devenu souverain, qui peut se donner le temps et les moyens d'accomplir correctement la délicate besogne de concilier les droits, libertés et intérêts de chacun de manière stable. On pourrait certes la prévoir et l'annoncer avant l'accession à la souveraineté, mais les circonstances propres à la préparation du référendum invitent à la prudence.

C'est aux députés membres de l'Assemblée nationale que revient la tâche de rédiger le projet de Constitution qui sera présenté au peuple au moment du référendum, bien que le succès de cette démarche soit soumis à plusieurs conditions.

2.2 La rédaction par l'Assemblée nationale

Tant que le Québec n'a pas atteint la souveraineté, nous vivons dans un régime politique d'inspiration britannique. Or l'esprit de ce régime, fondé sur la suprématie du Parlement, fait appel au leadership de l'Assemblée nationale, qui doit prendre l'initiative de l'élaboration de la future Constitution, sous réserve naturellement de soumettre son projet à l'approbation de la population.

Cette démarche présente cependant, elle aussi, des avantages et des difficultés. Elle demande moins de temps que la mise en place d'une Constituante; la part de l'incertitude en serait réduite. En revanche, l'Assemblée serait contrainte d'accomplir la tâche capitale de rédiger une constitution au milieu des mille besognes qui l'absorbent constamment et le projet s'exposerait à être moins «branché» sur les préoccupations des Québécois; la dynamique du projet souverainiste pourrait bien s'en ressentir.

Si l'Assemblée choisit d'accomplir cette tâche difficile, mais essentielle, il lui sera plus difficile de retenir l'attention des Québécois, à moins qu'elle ne mette en place **réellement** un dispositif

lui permettant, grâce à une (ou des) commission(s) parlementaire(s) de se mettre à l'écoute de toutes les régions et de l'ensemble des groupes sociaux, économiques et culturels. Il lui faudra également, d'autre part, s'adjoindre un comité de rédaction qui soit au fait de toutes les conséquences des textes retenus.

Ce choix préliminaire entre Assemblée constituante et Assemblée nationale, on le constate, comporte déjà une décision de portée constitutionnelle: il est, dans le contexte du référendum, aussi important que les choix institutionnels et normatifs qui s'ensuivront. De nombreux autres facteurs devront d'ailleurs être pesés quand viendra le moment de trancher la question. Par exemple, il faudra se demander si l'on désire rédiger un instrument fondamental concis ou prolixe - à la française (92 articles) ou à la manière de l'Inde (395 articles) -et décider ensuite du meilleur moyen d'y parvenir.

Il me paraît hautement préférable d'opter pour une nouvelle Constitution succincte, qui s'en tienne à l'essentiel; la prolixité n'est guère compatible avec la valeur éducative que l'on doit attendre d'une loi fondamentale. Surtout, il importe que l'image du futur État souverain soit la plus intelligible possible.

Devant tant de choix importants, il serait présomptueux de «conclure». Nous n'en sommes qu'à la phase préliminaire de changements cruciaux pour l'avenir du peuple québécois, mais il est bon que cette Commission s'interroge dès maintenant sur la nature et le fonctionnement de la démarche constituante. Aussi me contenterai-je en terminant de rappeler quelques idées dont la réflexion m'a persuadé.

Au chapitre des choix institutionnels et normatifs, il me paraît qu'il faut se montrer «conservateur» pour ce qui est des institutions dont nous avons l'habitude et «progressiste» en ce qui concerne le projet d'avenir à esquisser dans la nouvelle Constitution. Cela n'exclut ni l'innovation dans les institutions (par exemple, des mécanismes qui assureraient la participation des régions et des Autochtones aux travaux des commissions de l'Assemblée), ni le réalisme dans la rédaction des droits sociaux, économiques et culturels des Québécois.

De même, dans la perspective de la souveraineté, le Québec doit faire preuve d'ouverture à l'endroit des minorités anglophone et autochtone et rechercher un équilibre généreux entre leurs droits et ceux de la majorité; une fois que le poids de la coercition fédérale sera levé, il pourra accepter et définir librement ses propres contraintes, sans perdre de vue ses engagements internationaux.

S'il est une donnée dont je suis sûr, c'est la nécessité de consolider l'État de droit dans la Constitution: une loi fondamentale qui ne subordonnerait pas tous les organes de l'État (y compris l'Assemblée nationale) aux droits fondamentaux des personnes ou qui n'assurerait pas l'indépendance de la magistrature et le contrôle des actes de l'administration nous ferait reculer et donnerait une piètre image du type de souveraineté auquel aspirent les Québécois.

Au chapitre des moyens à mettre en oeuvre pour nous doter d'une Constitution, j'ai voulu décrire les avantages et les inconvénients de deux principales solutions, dont la première met l'accent sur le volonté populaire et la seconde sur l'expérience des parlementaires. La vraie question est de savoir quelle démarche permettra le plus sûrement, avant le référendum, d'atteindre le double objectif de stabiliser les institutions et d'indiquer les grands choix normatifs décrits plus haut.

Si l'Assemblée n'arrivait pas à rédiger un document convainquant, elle pourrait fort bien, une fois la souveraineté bien établie, faire appel à une Constituante pour compléter son travail.

Enfin, faut-il rappeler que le seul fait d'adopter une constitution «parfaite» ne suffit pas à fonder le respect des institutions, de la primauté du droit et des droits fondamentaux? S'il faut nous assurer, avec Montesquieu, de «la disposition des choses» qui permet d'encadrer et légitimer le pouvoir politique, n'oublions pas qu'il ajoutait que les moeurs font toujours de meilleurs citoyens que les lois.

LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE

André Patry

La reconnaissance des États et le cas du Québec

La transcription intégrale du témoignage d'André Patry se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, n° 8, 7 novembre 1991

1. La reconnaissance des États

L'existence d'un État repose essentiellement sur des faits. Mais l'accession à la souveraineté d'un État n'est pas suffisante pour lui en assurer automatiquement le plein exercice. Pour être capable d'agir normalement au sein de la société internationale, un État nouveau doit avoir obtenu la reconnaissance des autres États ou, tout au moins, celle d'un certain nombre d'entre eux.

La reconnaissance appartient à cette catégorie d'actes internationaux qu'on appelle les actes unilatéraux. Ceux-ci ont cette particularité d'habiliter une seule partie à poser des normes ou des actes générateurs de droits et d'obligations dans les rapports juridiques intéressant d'autres sujets de droit international.

Parmi les actes unilatéraux figurent la notification, la protestation et la renonciation. La reconnaissance, pour sa part, est un acte juridique, souvent d'inspiration politique et de nature plus ou moins discrétionnaire, par lequel un État existant déclare qu'il considère désormais que tel groupement humain possède la qualité d'État au sens international du mot. Par la reconnaissance, propose l'Institut de droit international (*Annuaire*, 1936, vol. 2, page 300), un ou plusieurs États constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international, et manifestent, en conséquence, leur volonté de la considérer comme membre de la communauté internationale. Comme on le voit, la reconnaissance se borne, en principe, à constater un faisceau de faits et à leur attacher des effets juridiques.

La reconnaissance peut s'appliquer à une nation, à un gouvernement, à des insurgés, à des belligérants, à une organisation transnationale, voire à une coutume. C'est pourquoi, elle peut être déclarative ou constitutive. Pour ce qui regarde l'État, la reconnaissance ne peut être que déclarative puisqu'elle consiste à constater des faits, ceux-là mêmes qui sont les conditions de l'existence d'un État.

Certains auteurs, dont Oppenheim, soutiennent que la reconnaissance d'un État est constitutive. Outre qu'elle est illogique, cette thèse débouche sur une impasse. Si, en effet, un État non reconnu n'existait pas, ses ressortissants seraient des apatrides, ses biens seraient des biens sans maître, ses navires et ses avions seraient des bâtiments et des appareils pirates. De plus, cet État ne pourrait, le cas échéant, encourir la responsabilité internationale. Puisque la reconnaissance a des effets rétroactifs, puisqu'elle rend valides, aux yeux de l'État qui l'accorde, les actes posés depuis sa naissance par l'État nouveau, il est évident qu'elle est déclarative.

Toutefois, à l'égard de certaines catégories de sujets de droit international, la reconnaissance peut être constitutive. On l'a vu dans le cas de la nation tchécoslovaque qui, au cours de la première guerre mondiale, avait été reconnue comme telle par les Puissances alliées qui voulaient réunir les Tchèques et les Slovaques dans un seul État. Aujourd'hui, la constitution de cet État reconnaît l'existence d'une nation tchèque et d'une nation slovaque.

Les deux exemples classiques de la reconnaissance constitutive ont trait à des institutions de droit médiéval dont les activités sont essentiellement transnationales. Il s'agit du St-Siège et de l'Ordre souverain de Malte, qui accréditent et reçoivent des ambassadeurs et concluent des accords internationaux.

Si ces deux corps extra-étatiques jouissent toujours, encore que de façon inégale, des attributs de la souveraineté, c'est parce que les États ou un grand nombre d'entre eux consentent à ce qu'il en soit ainsi.

La reconnaissance d'un État est généralement donnée sous forme expresse. Mais elle peut aussi être tacite lorsqu'elle ressort d'actes ayant cette portée, tels que l'échange de relations diplomatiques ou la négociation d'un accord bilatéral. Comme la reconnaissance est essentiellement une question d'intention, il faut que celle-ci puisse se déduire clairement de l'acte auquel on l'attribue. Il existe un cas plutôt amusant d'interprétation abusive d'un acte administratif auquel on avait attaché une signification qu'il n'avait pas. Il s'agit de la présumée reconnaissance par le Salvador en 1934 de l'empire du Mandchoukouo créé quelques années auparavant par le Japon.

Parce qu'elle est souvent d'inspiration politique, parce qu'elle émane du pouvoir souverain de l'État, la reconnaissance peut être conditionnelle. Roger Merle rappelle que les États conservent individuellement une liberté d'appréciation totale quant à la validité des faits faisant l'objet de la reconnaissance. Celle-ci permet donc à des États de s'immiscer dans les affaires de l'État nouveau et d'en tirer des avantages. Elle permet aussi de favoriser ou de contrecarrer tel autre État ou telle force politique.

Les cas les plus fréquents de reconnaissance conditionnelle se rapportent, depuis la seconde moitié du 19e siècle, à l'obligation imposée à l'État nouveau de respecter les droits de ses minorités. L'un des exemples les plus anciens remonte au congrès de Berlin de 1878 où la Serbie, le Montenegro et la Roumanie furent reconnus comme États indépendants à la condition qu'il protègent les droits de leurs minorités nationales. Je m'empresse d'ajouter que la reconnaissance ne peut être retirée si les conditions qui lui avaient été attachées sont violées. Un État reconnu le demeure jusqu'à sa disparition effective et légitime, encore que l'effectivité puisse finir par avoir raison de la légitimité, comme on l'a vu jadis dans le cas de l'Éthiopie dont l'annexion par l'Italie a finalement été reconnue par les Puissances.

L'admission d'un État au sein d'une organisation internationale gouvernementale suffit-elle pour lui obtenir la reconnaissance des autres membres de cette organisation? La réponse est négative, comme le prouvent de nombreux précédents. En 1920, les Dominions britanniques et l'Inde sont entrés à la Société des Nations. Ce n'est qu'en 1926, à la suite de la conférence impériale qui définissait la nature du Commonwealth, que les Dominions ont pu se faire reconnaître comme États souverains. Dès l'année suivante, le Canada a envoyé à Washington son premier représentant diplomatique, puis il a nommé des ministres plénipotentiaires à Paris et à Tokyo en 1928 et 1929 respectivement. Mais l'Inde, qui n'avait pas le statut de Dominion, devra

attendre jusqu'en 1947 pour voir sa souveraineté pleinement reconnue. On connaît aussi le cas de l'Ukraine et de la Biélorussie admises à l'ONU dès 1945, sans être tenues pour souveraines.

Quel est en droit international le statut de l'État non reconnu? Celui-ci a droit au respect de son territoire. Il peut en interdire l'accès aux autres États et en défendre, le cas échéant, l'intégrité. Il a aussi le droit de s'organiser comme il l'entend, de promulguer sa législation et même de poser des actes ayant des effets extra-territoriaux, si ces actes sont conformes au droit international tant conventionnel que coutumier. Par ailleurs, il ne peut s'autoriser de sa non-reconnaissance pour commettre un délit international ou refuser sa responsabilité. Comme le critère principal de l'État est l'effectivité, tôt ou tard l'État nouveau, s'il est respectueux du droit international, finit par obtenir la reconnaissance expresse ou tacite des autres États. C'est pourquoi, l'arme de la non-reconnaissance est d'une efficacité toute relative: elle permet à l'État qui en fait usage d'arracher des concessions à l'État nouveau, mais elle ne lui permet pas d'ignorer indéfiniment les faits sur lesquels repose cet État nouveau. Les Américains n'ont reconnu l'Union soviétique qu'en 1933, soit neuf ans après les Puissances européennes; mais ils l'ont finalement reconnue.

On peut maintenant se demander ce qu'est l'État en droit international. Forme contemporaine de l'organisation politique la plus achevée, l'État se définit comme un groupe d'hommes établis sur un territoire déterminé et obéissant à une autorité commune et souveraine.

La population est évidemment un préalable. Elle doit offrir un degré minimum de fixité ou de permanence. Mais c'est le territoire qui apparaît comme l'élément fondamental de l'État. Il forme le cadre spatial dans lequel est installée la collectivité sur laquelle s'exerce une même autorité commune et souveraine. Ce cadre est déterminé par des frontières qui comprennent un espace maritime (eaux intérieures, mer territoriale) et un espace aérien, tous deux soumis à l'autorité étatique.

Quant à l'autorité, elle doit être commune et souveraine.

La notion de souveraineté est une notion juridique. Elle implique deux éléments complémentaires: une face interne, l'**autonomie**; une face externe, l'**indépendance**. Par l'autonomie, l'État exerce sur son territoire une autorité suprême par rapport à ses composantes (régions, communes). Sa compétence est discrétionnaire, son autorité est immédiate: il n'existe pas d'intermédiaire entre l'émission de la norme par l'État et sa réception par les individus. Par l'indépendance, l'État entretient des rapports directs avec les autres États et traite avec chacun d'eux sur un pied d'égalité. Il n'est soumis, sans son assentiment, au contrôle d'aucun d'entre eux et assume sur son territoire, dans le respect du droit international, l'exclusivité de l'autorité et de la contrainte. J'ajouterai que cette égalité des États est, à l'instar de l'idée de souveraineté, un concept juridique. Elle est la conséquence de la théorie de l'État-personne, elle-même fruit de la théorie de l'égalité entre les hommes.

Comment un État nouveau peut-il faire son apparition au sein de la société internationale? On constate, en considérant les faits, que la naissance d'un État nouveau peut se produire suivant l'une ou l'autre des modalités suivantes:

. L'État nouveau est créé de toutes pièces à partir d'un territoire dit *nullius*, c'est-à-dire d'un territoire n'appartenant à aucune puissance politique. L'exemple le plus ancien dans l'ère moderne est sans doute celui du Libéria, né au 19e siècle sur la côte occidentale de l'Afrique à la suite de l'installation d'un groupe de noirs américains qui avaient été affranchis et qui étaient venus former dans cette partie du monde deux républiques voisines, le Libéria et le Maryland, appelées à devenir en 1857 un seul État sous le nom de République du Libéria. On peut aussi rappeler la création en Afrique australe par des colons hollandais des États du Transvaal et de l'Orange, qui devaient, au terme d'une lutte héroïque contre l'Empire britannique, être annexés à l'Union sud-africaine au début du 20e siècle. On doit enfin faire mention de l'État d'Israël qui est l'aboutissement ultime, après une série d'événements tragiques, de la décision prise par Londres en 1917 de créer un foyer national juif en Palestine, décision qui devait être sanctionnée plus tard par la Société des Nations malgré l'opposition farouche des Palestiniens arabes.

. L'État nouveau provient du démembrement d'un État unitaire ou d'un empire polyethnique. On connaît au moins deux exemples de démembrement d'un État unitaire. Le premier se rapporte à Panama, qui s'est séparé de la Colombie au début du 20e siècle; le second intéresse le Pakistan dont les deux ailes se sont détachées l'une de l'autre à la suite d'une guerre où l'Inde avait soutenu la région orientale de cet État unitaire.

Pour ce qui regarde le démembrement d'un empire polyethnique, on a toujours à la mémoire l'effondrement de l'empire ottoman, puis celui des empires russes et austro-hongrois. De la dissolution de l'empire ottoman sont nés les États balkaniques et, plus tard, les États arabes du Proche-Orient. De la chute de l'empire austro-hongrois sont nés la Tchécoslovaquie et certains territoires ou régions de l'Italie, de la Pologne, de la Yougoslavie et de la Roumanie. Les événements qui se déroulent présentement en Union Soviétique pourraient aboutir au démembrement de quelques-unes des républiques fédérées, dont notamment la Russie.

. L'État nouveau résulte de la sécession d'un État fédéré. Je crois qu'il n'en existe, en fait qu'un seul exemple, celui de Singapour, qui s'est détaché en 1965 de la Fédération malaise à laquelle il avait été associée en 1963.

. Enfin, l'État nouveau naît de la fusion en un seul État de deux ou plusieurs États existants. De 1958 à 1961, en raison de la formation de la République arabe unie, l'Égypte et la Syrie ont cessé d'exister en tant qu'États souverains. Depuis l'année dernière, il n'y a plus qu'une seule Allemagne et un seul Yémen. Bientôt, peut-être, il n'y aura plus qu'une seule Corée tout comme il n'existe plus, depuis plusieurs années, qu'un seul Vietnam.

Une dernière question: un État non existant peut-il être reconnu? Les États baltes ont cessé d'exister en tant qu'États souverains après leur incorporation dans l'union soviétique en 1940. Mais les États-Unis, et quelques autres pays, n'ont jamais reconnu cette annexion et Washington n'a cessé de tenir pour valides les actes accomplis sur le territoire américain par les consuls de ces États. De telles situations sont possibles lorsque les États disparus sont les victimes d'un État plus fort qui leur a imposé sa volonté.

2. *Le cas du Québec*

Le Québec est-il déjà un Etat? La réponse est affirmative, puisque le Québec possède tous les éléments d'un Etat: un territoire délimité (encore qu'imparfaitement en certains points), une population fixe et un gouvernement autonome ayant l'autorité suprême dans les domaines ressortissant à sa compétence.

Que manque-t-il au Québec pour être un Etat souverain? Deux choses: la pleine compétence sur le plan interne et l'égalité de statut avec les autres Etats sur le plan international.

Dans l'hypothèse d'une sécession réalisée suivant les normes démocratiques et aboutissant à la pleine souveraineté, quels sont les principaux problèmes afférents à celle-ci et susceptibles d'agir sur la reconnaissance internationale que le Québec aura à résoudre avec le Canada ou l'une de ses provinces pour ce qui regarde son territoire et sa population?

2.1 Le territoire

D'abord, en ce qui concerne le territoire, il faut considérer la question sous un double aspect: celui du droit international et celui du droit constitutionnel.

En droit international public, lorsqu'un territoire se détache d'un Etat existant, soit pour devenir souverain, soit pour s'unir à un autre Etat, son changement de statut s'effectue, en principe, selon la règle de l'*uti possidetis*: ce territoire conserve son intégrité.

Le Québec a subi d'importantes modifications territoriales au cours de son histoire, particulièrement depuis le traité de Paris de 1763. Les deux dernières modifications remontent à 1912 et 1927 respectivement. La plus ancienne intéresse le Nouveau-Québec et la plus récente concerne le Labrador.

En 1870, le gouvernement fédéral a acheté de la Hudson Bay Company la Terre de Rupert dont cette entreprise avait commencé l'exploitation commerciale deux siècles auparavant et l'a annexée au Dominion avec l'assentiment de la Grande-Bretagne.

En 1895, la partie québécoise de la Terre de Rupert est devenue le district de l'Ungava, division administrative des Territoires du Nord-Ouest, avec une frontière maritime s'étendant à trois

milles du rivage. En 1898, la portion méridionale de ce district a été intégrée au Québec, tandis que la partie du même district restée sous l'autorité fédérale a vu ses frontières maritimes s'élargir considérablement au point d'inclure un grand nombre d'îles et d'archipels.

En 1912, tout le district de l'Ungava a été cédé au Québec, mais dépouillé de ses eaux territoriales et des îles et archipels qu'elles renfermaient depuis 1898, et cela, malgré une requête de l'Assemblée législative adressée à Ottawa pour que fussent conservées au Québec les terres comprises dans la zone maritime du district de l'Ungava.

En faisant sécession sur la base de la règle de l'*uti possidetis*, le Québec se retrouverait au nord avec une longue façade maritime s'arrêtant à la laisse de basse terre, sans accès aux eaux navigables et, a fortiori, aux îles et archipels et au plateau continental. Comme il est douteux qu'un Québec souverain puisse s'accomoder d'une telle situation, il faut prévoir qu'il voudra négocier de nouvelles frontières avec le gouvernement fédéral et peut-être aussi avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest si ceux-ci, ayant accédé dans l'intervalle au statut de province, exercent leur autorité sur des eaux et des terres que Québec souhaitera annexer.

Au sujet des frontières avec le Labrador, il convient de rappeler deux choses: d'abord qu'elles n'ont pas été délimitées au sol, ce qui veut dire que l'exécution du tracé d'une frontière devenue internationale risque de soulever un certain nombre de problèmes; ensuite que la frontière de la rivière Romaine, dans la partie qui longe le territoire du Labrador, suit la rive gauche et non la ligne médiane, comme il est d'usage dans les cours d'eau non navigables séparant des Etats. La province de Terre-Neuve acceptera-t-elle que sa frontière internationale s'arrête à la rive? On peut se poser la question.

Reste le problème du golfe St-Laurent, dont le régime international est loin d'être clairement établi. Pour le Canada, il s'agit d'eaux intérieures; mais pour les Etats-Unis, le golfe St-Laurent fait partie de la haute mer. L'apparition dans les parages d'un nouvel Etat dont la souveraineté s'étendra aux îles de la Madeleine affaiblira sûrement la thèse du Canada suivant laquelle le Golfe est une baie historique dont les eaux sont devenues, avec l'entrée de Terre-Neuve dans la fédération canadienne, des eaux intérieures.

En soulevant ici la question des frontières d'un Québec souverain, j'ai voulu rappeler que l'existence de frontières bien délimitées et reconnues par les Etats voisins facilite naturellement la reconnaissance internationale de l'Etat nouveau. Je n'ai pas l'impression que les problèmes frontaliers du Québec présentent des obstacles insurmontables, mais j'incline à croire que certains d'entre eux devront être résolus avant que le Québec n'accède à une souveraineté reconnue par l'ensemble des Etats.

2.2 *La question autochtone*

La question autochtone, qui a trait à l'un des éléments constitutifs de l'Etat, la population, offre une tout. autre perspective. Parce qu'elle a été trop longtemps négligée, parce que ses fondements historiques et culturels ont été trop longtemps ignorés, cette question est devenue, à mes yeux, prioritaire dans le contexte qui nous intéresse ici, non seulement parce qu'elle concerne les droits humains, qui ont acquis de nos jours une importance considérable sur la scène internationale, mais aussi parce qu'elle suscite depuis quelques décennies l'élaboration d'un droit nouveau, celui des peuples indigènes et tribaux qui ont eu à souffrir des actes de l'ère coloniale. Le rapporteur de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités qui siège à Genève a proposé une définition des communautés autochtones, qui me paraît excellente. Les communautés autochtones, est-il dit, sont celles *qui procèdent d'une continuité historique avec les sociétés qui existaient avant les invasions et l'ère coloniale et qui se considèrent elles-mêmes distinctes des autres secteurs des sociétés qui prévalent maintenant sur ces territoires*.

Les autochtones regrouperaient actuellement dans le monde 300 millions de personnes répartis en 5000 tribus et clans. Ils sont en voie d'obtenir la reconnaissance internationale de leurs droits spécifiques. Ainsi, deux conventions de l'Organisation internationale du travail, l'une adoptée en 1957 et l'autre agréée en 1989, confirment l'existence d'un ensemble de droits qui leur sont propres. Un projet de déclaration universelle des droits des peuples indigènes est présentement à l'étude en vue de sa présentation à l'Assemblée générale des Nations unies. Du reste, un fonctionnaire de cette organisation a été chargé de l'examen de tous les traités conclus entre les peuples autochtones et les Etats dont ils relèvent.

Au Canada, on a finalement pris conscience de l'importance de la question autochtone et plusieurs commissions d'enquête et groupes d'études ont été récemment formés pour l'analyse des problèmes propres aux minorités autochtones du pays et la définition de leurs droits. Quelques provinces ont même reconnu en ces derniers temps le droit des aborigènes à l'autonomie.

Je voudrais aujourd'hui attirer votre attention sur un aspect de la question autochtone qui a peut-être été sous-estimé et qui pourrait être invoqué en temps opportun par les Amérindiens: les rapports historiques, voire juridiques, entre la Couronne britannique et les autochtones du Canada, particulièrement les Cris.

En 1610, un capitaine britannique, Henry Hudson, vient explorer le détroit et la baie qui portent maintenant son nom. Soixante ans plus tard, soit en 1670, le roi d'Angleterre, Charles II, autorise par une charte son cousin, le prince de Rupert, et la Company of Adventurers of England d'où sortira la Hudson Bay Company, à exercer le monopole du commerce des fourrures sur les rives de la région visitée plus tôt par le capitaine Hudson et dans les terres avoisinantes non déjà possédées par les sujets d'un autre prince chrétien.

Un passage de ce document royal me paraît particulièrement significatif. C'est celui où le monarque britannique, qui à cette époque jouissait encore de prérogatives très étendues, habilite la nouvelle entreprige à faire la paix ou la guerre dans la région qui lui est concédée «with any prince or people whatsoever, that are not Christians». Cette disposition constitue, à mon avis, une forme de reconnaissance de la personnalité des autochtones ou, tout au moins, de leurs droits inhérents. Et c'est aux Cris que cette disposition sera d'abord applicable puisque c'est avec eux que traiteront les premiers agents de la Hudson Bay venus s'installer dans les quelques postes établis par leur compagnie au sud de la baie de Hudson.

En 1763, un document britannique viendra confirmer les droits des autochtones dans un vaste territoire compris entre la Terre de Rupert, devenue entièrement britannique en 1713, et le Québec d'alors. Il s'agit de la *Proclamation royale*, qui est un Acte déclaratoire et non constitutif et qui a force de loi, comme l'a rappelé Lord Denning, du comité judiciaire du Conseil privé, au même titre que la Magna Carta, toujours en vigueur dans les territoires de la Couronne.

Ce qu'il faut dire ici, comme le faisait à Londres il y a une dizaine d'années ce même Lord Denning, c'est que les droits reconnus aux autochtones l'ont été par la Couronne et non par le Parlement. Celui-ci est donc moralement tenu d'éviter toute mesure susceptible de les affaiblir. La Couronne, a affirmé Lord Denning, doit respecter ses engagements «so long as the sun rises and the river flows».

En vous livrant le fond de ma pensée, je vous dirai qu'il n'est pas impossible que l'évolution du droit international issu de la décolonisation incite un jour les autochtones dans plusieurs parties du monde à exiger l'extinction, partout où cela sera praticable, de toute législation ou réglementation qui les aura privés de droits qu'ils avaient au moment des premières invasions coloniales.

Dans l'intervalle, il n'est pas interdit d'imaginer que si le Québec fait sécession les autochtones ou certains d'entre eux voudront rester sous la protection de la Couronne dont il reste encore quelques prérogatives à Ottawa qui possède, du reste, l'autorité constitutionnelle sur les Amérindiens, ce qui entraînera des problèmes sans doute plus difficiles à résoudre que les problèmes territoriaux. Là encore, on trouvera des solutions, et il y en a sûrement. Le Canada, toutefois, ne pourra guère reconnaître la souveraineté du Québec avant que cette importante question ne soit résolue. Et il faut s'en convaincre dès maintenant: sans la reconnaissance par le Canada de la souveraineté du Québec, celle des autres Etats restera incertaine, au moins pendant un certain temps.

Louis Balthazar

Les États-Unis face à un Québec souverain

La transcription intégrale du témoignage de Louis Balthazar se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 18, 18 décembre 1991

Quelle serait la réaction des États-Unis si le Québec accédait un jour à la souveraineté? Quelle devrait être la politique d'un Québec souverain à l'endroit des États-Unis? S'il est relativement aisé de répondre à cette dernière question en fonction de nos intérêts, de notre situation géographique et des valeurs de la population québécoise, il est beaucoup plus difficile de répondre à la première pour la bonne raison que les Américains eux-mêmes n'y ont probablement pas encore répondu. Dans le présent débat constitutionnel canadien, Washington a cru devoir se contenter de répéter inlassablement sa position de neutralité, de respect des processus démocratiques canadiens et de préférence pour un Canada uni. Il est fort peu probable que les Américains dérogent à cette position tant que la crise canadienne n'aura pas été résolue.

Il peut être utile, malgré tout, de conjecturer sur ce que pourrait être l'attitude américaine, une fois que les Québécois se seraient prononcés en faveur de la souveraineté, étant donnée l'énorme importance que cela revêt pour nous. De telles conjectures, pour être aussi vraisemblables que possible, doivent s'appuyer sur les objectifs déjà déclarés des Américains.

Je vais donc tenter dans ce mémoire d'établir les fondements de la position officielle de Washington, de déterminer ce que pourrait être une politique américaine vis-à-vis un Québec souverain et d'en dégager quelques recommandations quant à une politique québécoise à l'endroit des États-Unis.

1. La position présente des États-Unis

Les responsables américains l'ont répété inlassablement à chaque fois qu'on leur a posé la question et il y a tout lieu de croire qu'ils le répéteront encore dans les mois qui viennent. Leur position, dans le présent débat constitutionnel canadien, est la suivante :

. les États-Unis n'entendent pas intervenir de quelque façon que ce soit, directement ou indirectement, sur une question qu'il appartient aux seuls Canadiens de résoudre;

. les États-Unis respectent le processus démocratique canadien; ils respecteront donc les décisions que prendront les Canadiens;

. les États-Unis expriment leur préférence pour le maintien de la fédération canadienne.

On nous a tellement habitués à ces énoncés qu'ils peuvent nous apparaître triviaux. Nous aurions tort d'y voir de simples voeux pieux. Cette position n'est pas celle d'un partenaire indifférent. Elle est le résultat de mûres réflexions sur la question. Il semble bien qu'on soit très bien informé à Washington de la situation canadienne et québécoise en particulier. Dès 1977, une étude assez approfondie de la question québécoise avait été menée au Département d'État. C'est à la suite de cette étude que les trois points énumérés plus haut étaient dégagés.

Il convient donc d'examiner de plus près ces trois points. Premièrement, la non-intervention américaine ne va pas de soi. Même si Washington exprime souvent, comme la plupart des acteurs internationaux, sa volonté de ne pas intervenir dans les affaires intérieures des autres pays, il faut bien reconnaître que les États-Unis ont souvent invoqué des raisons d'ordre majeur pour intervenir ici ou là dans le monde. Même dans les affaires canadiennes, il est arrivé à Washington d'être moins discret. Il faut donc croire qu'on a envisagé, dans ce cas-ci, la possibilité d'interventions. Des Canadiens de langue anglaise et certains de leurs amis américains influents n'ont pas manqué d'en proposer, tant au moment du référendum de 1980 que dans la conjoncture présente. On pourrait fort bien déclarer, par exemple, que Washington s'emploierait à faire la vie dure à un Québec indépendant, qu'on lui refuserait la reconnaissance diplomatique ou tout au moins qu'on lui opposerait des contraintes commerciales, comme le refus de reconduire le traité du libre-échange. Washington se refuse à proférer de telles déclarations pour des raisons bien précises. D'abord parce que le jeu n'en vaut pas la chandelle. L'indépendance du Québec, même si elle n'est pas souhaitée du tout, n'apparaît pas comme un mal tel qu'on doive s'engager à l'entraver. Un Québec souverain n'est pas envisagé comme une catastrophe. On sait assez bien à qui on aurait affaire et il n'y a pas de raison majeure qui amènerait les Américains à refuser l'amitié du Québec, quoi qu'il arrive. De plus, les Américains considèrent qu'une intervention, si fondée fusse-t-elle, produirait probablement le contraire de ce qu'on en attendrait. «Counterproductive» est le mot qu'on emploie le plus souvent pour qualifier une telle politique. On sait fort bien que les Québécois en seraient outrés et qu'il se trouverait même des Canadiens anglais pour la condamner.

Le deuxième point est également lourd de signification. Les respect de la démocratie canadienne et des décisions que prendront les Canadiens, cela veut dire, il me semble, que le résultat d'un référendum québécois tenu selon les règles sera considéré comme légitime, surtout si la majorité est forte. Les Américains, semble-t-il, ne s'opposeront pas à la souveraineté du Québec si elle faisait l'objet de l'expression de la volonté de la majorité de la population. Ils respecteront également, cela va de soi, le résultat de tout autre référendum tenu au Canada, ce qui pourrait les placer dans une situation embarrassante, dans le cas, par exemple, ou un référendum refuserait au Québec le droit à l'auto-détermination. J'y reviendrai plus loin. Retenons seulement pour le moment qu'il serait étonnant qu'on ne reconnaisse pas la légitimité d'un verdict populaire québécois.

Mais n'allons pas oublier que le troisième énoncé (qui vient parfois en premier lieu) est tout aussi significatif que les deux autres. Les Américains préfèrent un Canada uni pour plusieurs raisons. La plus évidente relève de l'intérêt que porte une grande puissance à la stabilité. Stabilité de l'ordre international, stabilité des États, stabilité surtout chez les alliés et les voisins. Un démantèlement du Canada entraînerait inévitablement un réaménagement de la machinerie fort complexe des relations canado-américaines. Comme on a déjà tellement d'autres chats à fouetter à Washington, on n'envisage pas cette perspective d'un très bon oeil. Mais il y a plus. Depuis leur guerre civile, les Américains ont appris à considérer l'unité nationale comme une sorte de religion. Quand ils regardent le Québec, ils ne songent pas à leur indépendance, comme René Lévesque les y invitait dans son discours à l'Economic Club de New York, en

janvier 1977. Ils songent plutôt à la sécession des États du sud de 1861. Ils se souviennent d'Abraham Lincoln, qu'ils considèrent comme un grand héros, comme un second père fondateur et qui déclarait en 1862 : «Si je pouvais sauver l'Union sans libérer un seul esclave, je le ferais; si je ne pouvais la sauver qu'en les libérant tous, je le ferais aussi.» Ils sont bien prêts à admettre que les temps ont changé, que le maintien de l'union canadienne par la force ne servirait à personne et que la cause du Québec est bien différente de celle des États du sud. Mais ils conservent toujours le culte des grands ensembles politiques. Les Américains ne sont pas machiavéliens, même s'ils sont très ambitieux. Ils ne songent guère à diviser pour régner. Ils ont toujours encouragé l'intégration européenne qui pourtant devait aboutir à la constitution d'un bloc économique rival.

Ce dernier point est très important. Nous aurions tort de l'oublier. Car, même si les Américains sont prêts à respecter la volonté populaire, ils n'en porteront pas moins un jugement négatif à l'endroit de ceux qu'ils jugeront responsables de la brisure du Canada.

Pour le moment, dans le discours canadien officiel, le Québec est souvent pointé du doigt comme l'enfant terrible de la Confédération. Le public américain entend souvent dire que le Québec songe à se séparer, que les Québécois sont insatisfaits et se préparent à voter oui à la souveraineté lors d'un référendum en 1992. On comprend mal qu'on doive faire la sécession simplement pour protéger sa langue et sa culture.

Pourtant nous savons bien au Québec que la question n'est pas si simple. Nous savons bien que le Canada anglais, encouragé par quelques Québécois, a répondu non aux revendications québécoises, depuis trente ans, qu'elles aient été exprimées par les divers gouvernements québécois, de Lesage à Bourassa, ou qu'elles aient été entérinées et filtrées par des Commissions d'enquête fédérales (comme Laurendeau-Dunton et Pépin-Robarts). Nous savons que le Québec a été isolé en 1982, qu'on a dénié ses aspirations minimales en juin 1990, en dépit des signatures des Premiers ministres et des appuis du Parlement et de 8 législatures provinciales. Nous savons très bien, même si cela n'est pas glorieux pour les indépendantistes de conviction, que la souveraineté du Québec ne peut être autre chose qu'une réaction à un rejet du Canada anglais.

Le ministre des Affaires internationales du Québec prononçait récemment à Boston, devant les membres de l'Association pour les études canadiennes aux États-Unis réunis en congrès, un discours qui fut écouté attentivement et reçu de façon fort positive par la majorité des quelque trois cent personnes présentes. Il déclarait entre autres ceci, après avoir fait état de la bonne volonté de son gouvernement en ce qui a trait à la Confédération canadienne :

... la réaction du reste du Canada et son acceptation des différences culturelles du Québec joueront un grand rôle pour convaincre les Québécois et Québécoises qu'ils ont leur place au sein de la Confédération canadienne.

Or si les Québécois devaient dire oui à la souveraineté dans un référendum en 1992, il est bien évident qu'ils diraient «oui» parce que le Canada anglais leur aurait répondu «non», parce que

les «différences culturelles» du Québec n'auraient pas été reconnues de façon satisfaisante. Il serait alors très important que les Américains prennent conscience de cela : que les vrais responsables de la brisure du Canada, si elle doit avoir lieu, ce ne sont pas les Québécois.

Ils sont de plus en plus nombreux ces Américains, observateurs du Québec, qui ont reconnu depuis longtemps qu'un meilleur partage des pouvoirs à l'avantage du Québec offrirait les meilleures garanties de la survie du Canada. Dès 1977, dans cette étude à laquelle j'ai fait allusion plus haut, on concluait que le scénario d'une dévolution des pouvoirs en faveur du Québec, et du Québec seulement, était le plus acceptable pour les États-Unis. (Voir Jean-François Lisée, *Dans l'oeil de l'aigle*, Montréal, Boréal, 1990, pp. 461-480). Ces personnes savent que le rapport Pépin-Robarts sur l'unité canadienne n'a jamais été appliqué. Elles savent également que la Constitution de 1982 ne correspondait pas du tout aux espérances des Québécois qui votaient en 1980 sous le slogan «Mon NON est québécois». Plusieurs de ces observateurs de la scène canadienne ont vu dans les accords du lac Meech une bonne façon pour le Canada de dénouer l'impasse. Ils savent que les Québécois acceptaient ces accords tout en manifestant leur appui au traité de libre-échange.

Cela serait-il impensable alors que Washington en vienne à se persuader de la bonne volonté des Québécois et de la responsabilité du Canada anglais dans un vote québécois en faveur de la souveraineté?

Pourquoi ne percevrait-on pas à Washington (et ailleurs dans le monde) cette vérité qui crève les yeux : que les Québécois ne sont pas séparatistes pour deux sous, qu'ils sont au contraire très intégrationnistes, très ouverts et intéressés à toutes sortes de formules d'intégration, d'union, voire de fédéralisme, pourvu qu'on leur permette seulement d'exister collectivement? Si les Américains voyaient les choses de la sorte, cette perception serait susceptible d'affecter leur politique à l'endroit d'un Québec souverain.

2. *Les États-Unis et la souveraineté du Québec*

Envisageons donc que le référendum sur la souveraineté a lieu et que les Québécois appuient un projet de souveraineté (probablement accompagné d'une volonté d'association avec le Canada anglais) par une imposante majorité. Quelle est la réaction de Washington?

En raison de ce qui précède, on peut être assuré que le gouvernement américain respectera le verdict populaire. Si le gouvernement canadien respectait également ce verdict et se montrait disposé soit à enclencher le processus de la souveraineté, soit à négocier un accord d'association, les responsables américains ne se feraient pas prier pour reconnaître la souveraineté québécoise.

Mais il faut envisager, si l'on croit ce dont on nous rabat les oreilles ces jours-ci, la possibilité d'une réaction négative soit de la part d'un gouvernement canadien qui chercherait à tout prix à se maintenir, soit de la part d'un interlocuteur qui représenterait les neuf autres provinces

canadiennes. Autrement dit, selon ce scénario, on fait la vie dure au Québec, on lui refuse toute forme d'association, on le précipite dans une souveraineté pure et dure, sinon dans l'isolement.

C'est alors que la préférence américaine pour l'union pourrait jouer en notre faveur. Les Américains, même s'ils étaient fort déçus de la tournure des événements, pourraient sans doute faire preuve d'un plus grand détachement que le Canada anglais. Ils pourraient en conclure que, si le maximum d'unité n'est pas possible, mieux vaut un peu d'union que pas d'union du tout. La politique du pire, prônée par les Anglo-Canadiens dépités, ne leur apparaîtrait pas souhaitable. Pour les raisons énoncées plus haut, les Américains continueraient de souhaiter pouvoir s'adresser, sur plusieurs questions, à un seul partenaire, même s'il s'agissait d'une communauté canadienne, à l'image de la communauté européenne.

Si le Québec, pour sa part, se montre ouvert au maintien de liens avec le Canada anglais, à une association économique, voire à une union militaire, et que le Canada se refuse et se retranche, on peut penser que les Américains seraient amenés à exercer de discrètes pressions auprès de leurs amis Canadiens pour qu'une union soit négociée. S'ils parvenaient à le faire avec tout le tact et toute la subtilité voulus, cela pourrait bien donner des résultats. Joseph Jockel, dans une brochure consacrée à l'éventualité de la souveraineté (*If Canada Breaks-Up : Implications for U.S. Policy*, Canadian-American Public Policy, number 7, Canadian-American Center, University of Maine, Orono, ME, september 1991), parle plutôt **d'encouragement** que de pressions. (p. 22).

On pourrait faire valoir aux Canadiens de langue anglaise que les accords de libre-échange n'auraient pas à être renégociés, une perspective guère plus agréable pour le Canada anglais que pour le Québec, et qu'une communauté canadienne pourrait demeurer membre du groupe des sept pays les plus industrialisés, à l'instar de la communauté européenne.

Ce scénario est peut-être trop optimiste. Peut-être sera-t-il impossible de persuader les Anglo-Canadiens d'entrer dans une association avec le Québec. Si tel est le cas, il serait important, encore une fois, que les Québécois aient démontré leur ouverture et que les Canadiens anglophones soient ceux qui portent la responsabilité de mesures aussi odieuses que l'établissement de barrières douanières.

Washington devrait alors traiter et avec un Québec souverain et avec un Canada anglais plutôt hostile au Québec, ce qu'on envisage sans doute comme la situation la moins souhaitable. Supposons même que le Canada s'obstine, pendant un certain temps, à n'accorder aucune légitimité à un gouvernement québécois souverain. Il est probable que, dans ce cas, Washington procède très prudemment. Le consulat général des États-Unis à Québec, sans être transformé en ambassade, pourrait être utilisé comme instrument de communication transitoire, comme cela s'est fait ailleurs. Les Québécois, pour leur part, pourraient rehausser le bureau de Washington en attendant de se donner une ambassade.

Une fois la souveraineté reconnue, il faudrait alors repenser la position du Québec dans tous les organismes des relations canado-américaines. Le traité de libre-échange devrait être négocié à nouveau. Il est impensable que Washington se refuse à cette négociation. La politique américaine est nettement libre-échangiste, encore que cela s'entende surtout de l'exécutif et beaucoup moins du Congrès. Mais, comme on le souligne souvent, il est à prévoir que certaines politiques québécoises dites de concertation, non visées par l'accord actuel, soient alors interprétées par les Américains comme des subventions déguisées.

Washington voudra sans doute aussi reconduire le traité de 1909 sur les eaux transfrontalières et qui a donné lieu à la création de la Commission mixte internationale sur ces questions. Il serait souhaitable que la présente Commission puisse demeurer sur pied. Un des trois sièges canadiens y est traditionnellement occupé par un Québécois.

On voudra aussi s'assurer que la défense du continent nord-américain ne soit en rien entravée. On exigera que le ciel québécois demeure aussi hospitalier aux Américains qu'il l'est présentement. Même si la contribution d'un Québec souverain à NORAD (le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord) devait être peu significative et symbolique, on insisterait probablement pour qu'elle demeure. Il en irait de même de l'Alliance atlantique, si elle est toujours en vigueur à ce moment.

Il faudrait mentionner encore une multitude de questions qui font l'objet de transactions, de contentieux, d'accords de toutes sortes entre les États-Unis et le Canada : environnement, transport, justice, agriculture, pêcheries, autant de domaines où des négociations devront être entreprises ou reprises à divers niveaux.

Tout cela nécessitera beaucoup de temps, beaucoup de remue-ménage, surtout si tout doit être repris à trois. Les Américains ne l'entrevoient pas d'un oeil très favorable et il est à prévoir qu'ils manifesteront parfois un certain agacement sinon, à l'occasion, quelque mauvaise volonté.

N'oublions pas que cela se produira à une époque où l'ordre international est à redéfinir, où l'euphorie de la victoire totale contre l'adversaire soviétique cèdera la place à un désenchantement quant aux rivalités économiques avec les alliés de la guerre froide. Il est à prévoir qu'en certaines circonstances, les Américains pourront faire preuve de mesquinerie ou tout au moins seront moins prêts à subordonner leurs intérêts immédiats aux grandes considérations géopolitiques internationales.

3. *La politique d'un Québec souverain*

Plus que jamais, le Québec devra s'habituer à fonctionner dans le triangle nord-américain. Il faut bien demeurer conscients que notre position sera toujours précaire et fragile dans ce triangle, pour des raisons évidentes : nous sommes les plus petits, nous sommes plus différents des deux autres entités qu'elle ne le sont l'une de l'autre. Il peut toujours arriver que nous

marquions des points en exploitant les antagonismes entre Américains et Canadiens anglophones. Mais à moyen et à long terme, nous avons peu à gagner à ce jeu. Car nos partenaires pourront se réconcilier plus rapidement qu'on serait porté à le croire. Leurs affinités culturelles leur permettront souvent de surmonter leurs différends. Prenons seulement conscience de cette multitude de réseaux qui existent d'un côté à l'autre de la frontière : des liens de parenté rassemblent souvent Anglo-Canadiens et Américains; des Canadiens nés aux États-Unis, des Américains nés au Canada s'identifient soit à un pays soit à l'autre; des groupes ethniques très solidaires entre eux constituent des réseaux nord-américains : les Juifs, les Irlandais, les Italiens et combien d'autres; le monde de la culture et des médias réunit souvent Canadiens et Américains; des nations autochtones, comme les Mohawks ne reconnaissent pas les frontières. Tout ceci fait que l'information circule dix fois, cent fois plus facilement du Canada anglais que du Québec français vers les États-Unis.

C'est d'ailleurs une des grandes difficultés que les Québécois ont à surmonter quand ils veulent propager une information honnête au sujet du Québec. Un journaliste américain faisait remarquer cette anomalie que les informations en provenance du Canada anglais sont traitées comme si elles étaient américaines de telle sorte que les Anglo-Canadiens sont autorisés à rapporter les nouvelles du Québec aussi bien que du reste du Canada. (Stephen Banker, «How America Sees Quebec» in Alfred Hero et Marcel Daneau éds, *Problems and Opportunities in U.S.-Québec Relations*, Boulder, CO, Westview Press, 1984, p. 181).

Ne nous faisons donc pas d'illusions. Les Américains nous comprennent spontanément moins bien qu'ils comprennent les Canadiens de langue anglaise. Un Américain émigrant au Canada se transforme très vite en nationaliste canadien. Il est plutôt rare, par contre, qu'un Américain qui s'installe au Québec devienne un indépendantiste québécois.

Cela ne veut pas dire que les Américains nous sont hostiles. Au contraire il existe, aux États-Unis, une grande curiosité à notre endroit, un grand réservoir de sympathie. Cette sympathie ne repose pas toutefois sur l'hostilité à l'endroit du Canada anglais. Voilà pourquoi un Québec souverain devra compter sur tous les anglophones qui accepteront de demeurer au Québec et de faire preuve de loyauté. Ces derniers pourraient jouer un rôle essentiel dans nos relations avec les États-Unis. Il est certain aussi que plus nos relations avec le Canada anglais s'amélioreront, plus les Américains s'en réjouiront. En dépit des obstacles énormes qu'on nous annonce sur la voie de la réconciliation avec nos voisins du nord, nous ne devrions pas renoncer à construire de nouveaux liens, si pénible cela soit-il. Nous n'avons guère le choix. Nous devrons toujours vivre entre l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Même nos relations nord-sud seront affectées par la qualité de nos relations est-ouest.

La souveraineté pourra sans doute donner lieu à quelque euphorie, peut-être à une meilleure cohésion, à une meilleure concertation économique. Mais elle ne nous épargnera pas les problèmes, il s'en faut. Nos relations internationales seront particulièrement difficiles pour un temps, surtout si les Canadiens de langue anglaise s'emploient à déformer notre image. Les relations avec les États-Unis ne feront pas exception, surtout si nous devons faire cavalier seul.

Il est donc essentiel, si nous entendons poursuivre l'intégration économique déjà amorcée avec les États-Unis (et le continent nord-américain), que nous nous présentions comme des partenaires ouverts, disposés au dialogue et respectueux des valeurs fondamentales du libéralisme. Une fois notre identité collective clairement exprimée et reconnue, nous devrions mettre l'accent sur notre volonté réelle de vivre l'interdépendance économique, de nous rattacher à de grands ensembles et même de renoncer à des parcelles de souveraineté.

Car il n'est plus vrai, à notre époque, surtout pour un petit État comme le Québec, que la souveraineté est indivisible. Si les vieux pays européens acceptent de renoncer à certains attributs de la souveraineté, je ne vois pas pourquoi nous ne le ferions pas aussi.

Notre diplomatie auprès des États-Unis n'en sera que plus difficile et plus complexe. Nous devrons tenter de relever le défi de préserver notre identité propre, notre langue, notre culture tout en ouvrant très larges les portes du commerce, des transactions financières et même, dans une certaine mesure, des échanges culturels.

La tâche est d'autant plus difficile aux États-Unis que l'univers politique américain est beaucoup plus complexe que le nôtre. La séparation des pouvoirs est parfois déroutante. Un accord conclu avec l'exécutif n'est qu'une moitié d'accord. Il faut encore s'attaquer au Congrès, identifier les joueurs clés sans jamais être tout à fait sûr de l'issue d'un vote dans cette enceinte où la discipline de partis ne joue que d'une curieuse de façon. Au surplus, il faut faire face à deux Chambres, passer à travers la jungle des «lobbies». Enfin, les pouvoirs locaux, les gouvernements des États ont aussi leur importance.

En résumé, notre politique américaine devra s'appuyer sur un important programme d'information, une conscience très vive des réseaux nord-américains, une volonté d'ouverture au libéralisme ambiant et aux nécessités de l'intégration et enfin une bonne connaissance de la complexité du jeu politique américain.

Edward McWhinney

Les concepts de la souveraineté et de l'État à l'ère moderne

La transcription intégrale du témoignage de Edward McWhinney se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 28, 12 février 1992

1. Accession à la souveraineté : la reconnaissance en droit international

Certains éléments demeurent constants dans les relations internationales contemporaines. Le système est encore fondé sur l'intervention de certains participants, les États, et constitué en droit international par les actions de leurs semblables, c'est-à-dire par la reconnaissance de la part des autres États. Malgré les efforts visant à poser comme principe l'obligation de reconnaître les États, qui serait fondée sur le droit international (ou, dans certains cas spéciaux, un devoir semblable à ce qu'on appelle la doctrine de non-reconnaissance de Stimson), la reconnaissance repose encore sur la volonté des autres États, qui l'accorderont ou non pour des raisons liées à leurs propres intérêts politiques et économiques et habituellement par déférence pour d'autres «États aux idées semblables» de leur propre groupe régional ou réseau d'alliés militaires. L'entité séparatrice du Biafra, qui est née lors de la guerre civile du Nigeria à la fin des années 1960 et au début des années 1970, rencontrait bon nombre, sinon la plupart des conditions relatives à la reconnaissance que Lauterpacht et d'autres avaient déclarées être les conditions préalables à respecter à cette fin, mais la solidarité politique entre les États occidentaux a eu pour effet de limiter la reconnaissance à quatre autres États, principalement des États francophones et tous les États d'Afrique. La Slovénie et la Croatie rencontraient certainement les critères de droit objectifs liés à leur reconnaissance comme États à la fin de 1991 et c'est le principal motif que le gouvernement allemand a invoqué en faveur de l'octroi général de la reconnaissance de la part des États de la communauté européenne; pourtant, en raison d'une certaine timidité politique chez quelques membres de celle-ci, cette reconnaissance a été reportée jusqu'à la mi-janvier 1992. Comme l'a dit Lauterpacht, étant donné qu'il faut avant tout éviter de créer un fossé impossible à franchir entre la théorie juridique abstraite et les exigences de la politique étrangère nationale (*die normative Kraft des Faktischen*), les autres États devront finir par s'adapter aux nouvelles réalités politiques sans tenir compte de facteurs idéologiques et d'autres facteurs similaires. Pourtant, on accepte encore mal la reconnaissance prématurée (qui, selon la plupart des autorités, va à l'encontre du droit international); on a donc tendance à se montrer prudent avant d'accorder ce statut aux nouveaux participants et on hésite encore davantage lorsqu'on sait que cet octroi risque d'offenser une puissance tutélaire de laquelle une nouvelle entité désire se séparer et avec laquelle on entretient des liens économiques ou politiques importants.

2. Accession au statut d'État : la succession d'États

Le plus souvent, la naissance de nouveaux États dans l'histoire des relations internationales modernes survient lorsqu'un État multinational ou multiculturel s'effondre ou encore lorsqu'une petite collectivité ethno-culturelle minoritaire se sépare d'un État qui survit. Il est évidemment préférable que ces changements se produisent conformément aux règles constitutionnelles établies à cet égard et, autant que possible, d'une façon pacifique. Le passage dans l'ancienne Union soviétique d'un État auparavant monolithique qui se disait fédéral à une association libre d'États indépendants qui se sont eux-mêmes proclamés souverains est un modèle de transition constitutionnelle pacifique, même s'il ne respectait manifestement pas les règles des démarches

constitutionnelles fédérales soviétiques, alors que le processus suivi en Yougoslavie semble contestable pour des motifs qui tiennent autant du droit international que du droit constitutionnel interne. Quelles que soient les restrictions touchant le principe impératif (*Jus Cogens*) de la non-utilisation de la force qui ont été établies par l'exception de la compétence nationale interne relativement à l'application de la Charte des Nations Unies, le bombardement et la destruction délibérés d'une ville désignée par l'UNESCO comme faisant partie de l'héritage mondial et le bombardement au hasard, aérien et autre, de populations civiles ainsi que l'omission de faire la distinction entre les cibles militaires et non militaires vont à l'encontre de principes du droit international tout aussi catégoriques et peuvent donc faire l'objet de poursuites devant une juridiction internationale. Le fait que, d'une part, le conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas hésité à autoriser les sanctions militaires lors du récent conflit du Golfe, alors que des mesures de contrôle économiques, non militaires, pouvaient être adoptées d'emblée, et que, d'autre part, il a longuement attendu avant d'imposer une solution pacifique au conflit de la Yougoslavie demeure un curieux paradoxe sur le plan politique. À tout événement, au Canada, la situation juridique est claire : les conflits de nature constitutionnelle doivent être réglés de façon pacifique, conformément au principe de l'interdiction d'utiliser la force et d'autres normes pertinentes du droit international qui restreignent les conflits armés. Ceux qui entravent ces normes ou qui cherchent à autoriser ces contraventions agissent sans protection juridique et peuvent faire l'objet de poursuites appropriées, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

En plus des normes générales du droit international liées à la non-utilisation de la force ainsi qu'à la répression et à la réglementation de la violence fondée sur des différends ethno-culturels internes, il existe d'autres normes du droit international coutumier bien reconnues au sujet des modalités juridiques touchant la naissance de nouveaux États, la succession d'États ou la situation d'un État qui se sépare d'un État multinational préexistant. Lorsque la succession d'États se fait à l'amiable et de façon pacifique, il sera peut-être possible de déterminer tous les effets et conséquences de cette succession au moyen d'une entente écrite officielle liant l'ancien État et le nouveau. En l'absence d'entente officielle de cette nature, les principes reconnus du droit international sont suffisamment clairs et sont aussi rationnels. Ils prévoient notamment une répartition équitable de la dette nationale selon la répartition relative de la population et des autres ressources entre l'ancien État et le nouveau, le maintien de la légitimité des frontières territoriales internes, selon le principe *Uti possidetis*, l'acceptation des servitudes et droits de passage créés depuis longtemps et dûment prouvés sur l'espace terrestre, aérien et maritime et, d'une façon générale, le respect des droits acquis qui sont de nature territoriale et parfois, de nature non territoriale, du moins sur certains points. Lorsqu'il y a désaccord quant à la portée et à l'application du droit international coutumier à la succession d'États et qu'il n'a pas été possible de s'entendre à l'avance à ce sujet dans une convention officielle écrite entre l'ancien État et le nouveau, selon la pratique actuellement suivie dans les relations diplomatiques internationales, il faudrait assujettir tout conflit résultant du désaccord à un règlement à caractère exécutoire imposé par un tiers, par exemple, par un tribunal d'arbitrage créé spécialement dans ce but, ou, au moyen d'un compromis spécial, par la Cour internationale de justice.

3. Les successions d'États et les traités internationaux

La question de savoir à quel État passent les avantages et obligations découlant des traités internationaux dépend dans une large mesure de l'objet de l'entente concernée. Lorsque celle-ci crée des obligations qui suivent le bien-fonds et qui sont effectivement localisées ou limitées à une partie d'un État existant qui est sur le point de se séparer ou de subir une sécession, seul l'État ayant désormais le contrôle du territoire en question aura droit aux avantages ou sera tenu de se conformer aux obligations découlant du traité initial. Dans le cas de tous les autres accords, il faudra tenir compte de l'intérêt qu'avaient les parties lorsqu'elles ont signé et ratifié l'entente initiale, ce qui, dans bien des cas, ne causera pas de problème, étant donné que les traités renferment habituellement une clause permettant expressément aux États de se retirer sur remise d'un avis approprié.

3.1 L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

Étant donné que l'Accord visait manifestement à créer un plus grand groupe commercial à l'échelle du continent, les avantages et obligations demeureraient actuellement ceux de l'ensemble du territoire canadien que nous connaissons actuellement, même en cas de modification de son caractère souverain. Étant donné que la période prévue pour la remise des avis de retrait ou de résiliation est assez courte, le problème devient plutôt académique. Toute partie qui désire invoquer un changement de circonstances comme motif l'autorisant à se libérer d'obligations non désirées selon l'Accord pourrait facilement se permettre d'attendre l'expiration des délais prescrits dans l'Accord lui-même.

3.2 OTAN

L'OTAN est à la base une association supranationale qui repose sur une alliance militaire conclue dans un traité multilatéral. De l'avis de plusieurs, en raison de la disparition du fondement contractuel et de la première raison d'être politique de l'OTAN (la guerre froide et la bipolarité politico-militaire Est-Ouest), le Traité lui-même et ses institutions spéciales devraient logiquement disparaître eux aussi. Cependant, hormis les bureaucrates partisans des anciennes idées qui maintiennent en vie des organisations comme l'OTAN, la république russe et d'autres États qui ont succédé à l'ancienne Union soviétique (l'objet initial de l'alliance défensive de l'OTAN) semblent avoir tâté le terrain quant à la possibilité d'adhérer eux-mêmes à l'OTAN. À tout événement, l'OTAN cherche surtout aujourd'hui à s'adjoindre des membres, et non l'inverse. Il veut aussi trouver une justification au maintien de la superstructure militaire et bureaucrate même après la guerre froide, de sorte que les États successeurs qui désirent demeurer au sein de l'organisation n'auront vraisemblablement pas beaucoup d'obstacles juridiques à contourner.

3.3 NORAD

Dans le cas de la NORAD, on peut invoquer à peu près les mêmes arguments juridiques, en y ajoutant le motif de la localisation, à l'échelle du Canada, du fardeau de ses obligations comme territoire faisant partie d'un continent.

3.4 La Francophonie

En tant qu'association politico-culturelle internationale libre ayant son propre fondement linguistique spécial, *la Francophonie* est identifiée au Québec, qui est le siège de la population francophone et l'unique province dont le français est la seule langue officielle. Selon les principes habituels de la succession d'États, l'adhésion à *la Francophonie* passerait automatiquement au Québec si celui-ci devenait souverain par rapport à l'ensemble du Canada. Comme *la Francophonie* cherche elle aussi à accepter d'autres membres et que l'adhésion ne comporte pas d'obligations vraiment onéreuses (qu'elles soient financières ou autres), un Canada sans le Québec pourrait chercher lui aussi, pour des raisons politiques qui le concernent, à devenir membre de *la Francophonie*, au nom des minorités francophones du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et des autres provinces. Il n'y aurait pas d'obstacle juridique ou politique apparent qui s'opposerait à l'octroi de cette nouvelle demande d'adhésion.

3.5 Le Commonwealth des Nations

Les mêmes arguments politiques et juridiques sembleraient s'appliquer avec les changements appropriés au Commonwealth des Nations (l'ancien Commonwealth britannique). Toutefois, le fondement politique du Commonwealth réside dans son association historique antérieure avec l'ancien Empire britannique, comme colonie (et parfois comme dominion autonome) avant l'octroi par la puissance coloniale impériale de la souveraineté et de l'indépendance totales. La création du Commonwealth britannique pendant la période allant de 1926 à 1931 et, subséquemment, du Commonwealth tout court en 1949, était une façon de masquer de manière symbolique et élégante le passage de la souveraineté impériale à l'autonomie politique accordée aux colonies et à leur accession bien planifiée à la souveraineté totale selon le droit international. Si le Québec ne faisait plus partie du Canada, les liens politico-culturels qui l'uniraient désormais à l'ancienne puissance impériale n'auraient plus la même profondeur et les mêmes caractéristiques que dans le cas des provinces anglophones. Le Québec ne deviendrait donc pas automatiquement membre du Commonwealth et il devrait présenter une nouvelle demande, probablement en invoquant la présence de la minorité anglo-saxonne anglophone chez lui. Cependant, encore là, comme l'adhésion ne comporte apparemment pas d'obligations onéreuses et que l'organisme cherche plutôt à accueillir d'autres membres, il est difficile de voir comment ou pourquoi une demande d'adhésion serait refusée.

3.6 Autres obligations découlant des traités internationaux

Dans le cas des autres obligations plus générales qui sont énoncées dans des traités, qui ne sont pas localisées et qui ne vont pas, à première vue, à l'encontre des caractéristiques politiques du nouvel État (voir, ici, les objections que le nouvel État soviétique a formulées après 1917 pour ne pas être tenu responsable des obligations financières prévues dans les anciens traités de la Russie impériale tsariste pour des questions comme l'achat d'armements et de munitions pour la guerre de 1914 contre l'Allemagne impérialiste), la règle normale veut que les traités existants demeurent en vigueur et s'appliquent autant à l'État successeur qu'à l'ancien État qui les a conclus. Selon la pratique habituelle, le nouvel État successeur publie une liste des traités existants qu'il juge encore applicables et exécutoires pour lui. Bien entendu, les autres États ont le droit de protester contre ces déclarations, dans la mesure où elles les concernent, en citant les traités qu'ils ne désirent pas considérer comme des traités directement applicables entre eux et l'État successeur, mais ce type de contestation est peu probable dans le cas des conventions multilatérales générales; en ce qui concerne les traités bilatéraux, il est préférable de régler la question du maintien de leur caractère exécutoire par des négociations bilatérales directes entre les parties.

4. Coexistence d'éléments centripètes et centrifuges dans le monde moderne

En cette fin de XX[e] siècle, notre monde se compose d'éléments contradictoires et antithétiques bien caractéristiques d'une période marquée par des changements rapides et fondamentaux. La chute d'États fédéraux multinationaux comme l'Union soviétique et la Yougoslavie et l'apparition d'importants mouvements sécessionnistes dans des États auparavant unitaires, comme la Tchécoslovaquie, sont contrebalancées par l'évolution de l'association politico-économique régionale ou supranationale, la plus impressionnante et apparemment la plus durable étant celle de groupes comme la Communauté européenne, qui s'est formée de façon très pragmatique et empirique dans le but de régler des problèmes précis en procédant par étape au cours d'une période échelonnée sur plusieurs années. Cependant, on aurait tort de présumer que le modèle fédéral appliqué (selon lequel la fédération se voulait délibérément une démarche, ou processus, de fédéralisation plutôt qu'un ensemble statique d'institutions réunies en même temps dans une seule charte fondamentale) représente la seule façon d'atteindre la collaboration économique transnationale à une époque où la reconnaissance de l'interdépendance économique des États a maintenant remplacé les anciens fondements bipolaires de l'ordre public mondial, qui découlaient des tensions de la guerre froide. Il est indéniable que le processus de fédéralisation en Europe de l'Ouest a été facilité et accéléré par le règlement des problèmes et conflits territoriaux historiques à l'intérieur de l'Europe occidentale elle-même, et entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est par les traités *Ostpolitik* (entre l'Allemagne de l'Ouest et ses voisins de l'Est, dont l'Union soviétique) et par l'Acte final d'Helsinki de 1975. Le traité de 1990 concernant la réunification des deux Allemagnes («Two-Plus-Four Treaty») a mis un point final à la délimitation des frontières comme condition préalable à l'expansion de la Communauté européenne pour qu'elle devienne une plus grande association économique paneuropéenne ou un

marché commun. Cependant, il en est autrement en Asie et dans les pays côtiers du Pacifique, où les conflits territoriaux non résolus et les différends connexes ont eu pour effet d'empêcher l'intégration ou l'unification politique, si bien que l'on s'est tourné vers une interdépendance économique fondée sur la diversité politique, sociale et culturelle de chacun des États et sous-régions et sur leurs différences quant au stade de développement économique.

Le degré de coopération et de complémentarité dans l'application des programmes économiques demeure malgré tout impressionnant. Il traduit la même réalité moderne que les chefs politiques de l'ancienne Union soviétique ont reconnue en abandonnant un système fédéral renouvelé (bien que, selon le modèle Gorbachev, il se serait agi d'un système fédéral pluraliste beaucoup plus décentralisé) comme solution constitutionnelle aux problèmes actuels de leur pays au profit d'une association d'États souverains plutôt dépourvue de formalisme, de structures et surtout d'institutions, qui cherchera dans la mesure du possible à préserver les éléments encore utiles de l'infrastructure économique fédérale antérieure, c'est-à-dire les politiques communes ou coordonnées en matières financière et bancaire, le marché commun interne sans barrières tarifaires ou commerciales internes inutiles et un système intégré de transport et de fourniture de marchandises et de services au-delà des frontières nationales. Comme la réalisation de ces objectifs économiques correspondrait à un déni ou à un affaiblissement des revendications traditionnelles en matière de souveraineté, on peut se demander jusqu'à quel point le passage d'un système fédéral soviétique à un Commonwealth d'États souverains théoriquement indépendants équivaudrait vraiment à un changement important sur le plan constitutionnel.

De plus en plus, dans ce nouveau monde de l'après-guerre froide caractérisé par l'interdépendance économique, la souveraineté des États devient un peu artificielle et utopique, tandis que les États et leurs chefs politiques continuent à faire ce qui leur vient naturellement sur le plan commercial sans trop se préoccuper des formes et du protocole juridico-constitutionnels classiques. Certains participants des systèmes constitutionnels pluralistes complexes, comme les villes, établiront des liens bilatéraux directs au-delà des frontières nationales; pour leur part, les sociétés commerciales gouvernementales et les grandes entreprises privées feront affaires ensemble sur une base transnationale sans l'intervention juridique directe de leurs gouvernements, comme l'avait laissé présager quelques décennies plus tôt, au cours des années obscures qui ont précédé la reconnaissance générale par les États de la République populaire de Chine, la panoplie de contrats et d'accords commerciaux conclus directement entre des sociétés nationales ou multinationales occidentales et les sociétés d'État de la République populaire de Chine. De même, les nouveaux États qui n'ont pas la chance de faire partie de marchés communs régionaux ou d'autres communautés économiques institutionnalisées chercheront à maximiser leurs relations commerciales externes en adhérant à plusieurs associations politiques et économiques régionales ou interrégionales.

5. *En résumé : le manque de pertinence croissant de la souveraineté à une époque marquée par l'interdépendance économique*

a) La souveraineté est établie de façon juridique par la reconnaissance accordée par les autres États. Même si les États agissent habituellement rapidement en réaction à des faits objectifs, la décision demeure subjective et des facteurs liés aux possibilités commerciales futures ainsi qu'aux pressions négatives exercées par des alliés politiques jouent un rôle prépondérant.

b) L'accession à la souveraineté par un État qui faisait précédemment partie d'un plus grand État multinational se fait habituellement au moyen d'une entente bilatérale officielle entre le nouvel État et la puissance tutélaire initiale. En l'absence d'accord spécial de cette nature, la question pourra être réglée par le droit international coutumier, la plupart des principes juridiques de la succession d'États étant clairs, rationnels et équitables. Dans ces situations, on s'en remet habituellement à un tiers indépendant pour le règlement des conflits, qu'il s'agisse d'un tribunal d'arbitrage international spécial ou de la Cour internationale de justice.

c) Les traités ou les accords spéciaux concernant la succession d'États comprennent parfois une garantie officielle quant au respect des droits des minorités et une clause prévoyant le renvoi des conflits à ce sujet devant une tierce partie indépendante faisant autorité à l'échelle internationale (comme dans le cas des traités conclus après la Première Guerre mondiale, qui prévoyaient le renvoi à la Cour permanente de justice internationale alors en place).

d) Pour améliorer leurs relations internationales, les États cherchent à adhérer à plusieurs organisations «régionales» internationales et à des organisations créées par traités, qu'elles soient de nature géographique, culturo-linguistique, économique ou politico-idéologique. Pour leur part, ces organisations cherchent à accueillir le plus grand nombre possible de membres pour maximiser leur influence et leur pouvoir de vote collectif au sein de tribunes internationales officielles comme les Nations Unies, l'UNESCO, la FAO et le GATT.

e) Nous vivons aujourd'hui dans un monde de contrastes et d'antithèses où coexistent, d'une part, de fortes tendances centripètes vers l'intégration et l'association régionales ou supranationales et vers l'association visant à répondre à des besoins économiques et commerciaux communs et, d'autre part, de fortes pressions centrifuges marquées par la chute ou la sécession d'États multinationaux et théoriquement fédéraux qui étaient auparavant très centralisés. Les tendances centripètes empruntent cependant des voies bien différentes en Europe de l'Ouest, où l'on a plutôt cherché à constitutionnaliser ou à fédéraliser la démarche, et en Asie et dans les pays côtiers du Pacifique où, pour différentes raisons historiques, on a davantage mis l'accent sur la coopération fonctionnelle sans structure officielle, qu'elle soit bureaucratique ou gouvernementale, et sur l'action volontaire et naturelle des États de la région qui cherchent à satisfaire réciproquement leurs propres intérêts économiques.

f) Les exemples très contradictoires du fédéralisme et de la démarche fédérale, tant à l'échelle régionale (supranationale) qu'à l'échelle nationale, indiquent que l'État qui se préoccupe

des symboles de l'autonomie gouvernementale néglige bien souvent la nécessité, en pratique, de promouvoir les intérêts réciproques de différentes collectivités ethno-culturelles qui demeurent dans un monde de plus en plus interdépendant. Comme le démontre l'expérience vécue par l'ancienne Union soviétique, si l'objectif consiste à maintenir un marché commun interne et des politiques fiscales et commerciales communes, le fait que cet objectif sera atteint dans un État fédéral renouvelé largement décentralisé ou une sorte de Commonwealth d'États souverains indépendants n'a peut-être pas beaucoup d'importance. En termes pratiques, le défi que l'élite politique doit relever devient celui de quantifier le coût politique et social de chaque solution de rechange et de faire son choix par une simple comparaison des gains et des pertes, quitte à laisser aux futurs spécialistes de l'histoire constitutionnelle le soin de conceptualiser la démarche.

Joseph T. Jockel

Déclaration d'ouverture

(Exposé sur les relations internationales)

La transcription intégrale du témoignage de Joseph T. Jockel se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 28, 12 février 1992

Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir invité à vos délibérations, que je qualifierais d'historiques. Puisque vous avez eu l'occasion de consulter mon étude, *If Canada Breaks Up: Implications for U.S. Policy* (les conséquences de l'éclatement du Canada sur la politique américaine), mon préambule sera bref pour que nous puissions approfondir les questions qui vous touchent de plus près.

Il n'existe actuellement pas de politique américaine définie concernant les éventuelles relations avec un Québec souverain. Bien sûr, les autorités américaines ont exprimé depuis longtemps le souhait que le Canada reste uni, tout en précisant que les États-Unis n'interviendront pas dans les décisions du Québec et du reste du Canada.

Mais Washington n'a jamais formulé de politique en prévision d'une éventuelle souveraineté du Québec. Pour prévoir les relations entre les États-Unis et un Québec souverain, il faut donc extrapoler à partir des intérêts, des perceptions, des pratiques et des approches actuelles des États-Unis.

Deux grands points ressortent de cette étude. D'abord, les relations actuelles entre le Canada et les États-Unis sont les plus intenses et les plus complexes au monde. Il est même souvent impossible de départager précisément les intérêts des deux pays. Par exemple, notre industrie du bois veut être protégée contre la concurrence canadienne, mais nos entreprises de construction ont besoin de votre bois. Il y a aussi l'exemple célèbre des États du nord-est qui veulent davantage d'hydroélectricité québécoise, alors que nos environnementalistes s'y opposent.

En principe, c'est le Gouvernement américain, et souvent les États eux-mêmes qui doivent faire le tri de ces intérêts divergents. Quant au «Gouvernement américain», il n'est bien souvent qu'une vue de l'esprit, qu'un concept flou qui recouvre une dynamique bouillonnante, désordonnée et changeante centralisée à Washington. Il s'agit-là du deuxième facteur clé. Le pouvoir exécutif oriente généralement la politique étrangère des États-Unis, sous la gouverne du Président et du Secrétaire d'État. Mais pour une bonne part, les relations Canada—États-Unis dépendent d'un Congrès sur lequel le Président semble n'avoir au mieux qu'une influence limitée. Au sein du Congrès lui-même, la solidarité partisane cède souvent le pas aux coalitions ponctuelles qui se forment autour des grandes questions de l'heure. Et pour achever de compliquer l'écheveau, les agences gouvernementales, dont la loi garantie l'indépendance, et d'autres instances administratives, sous le couvert de l'énorme bureaucratie américaine, échappent au contrôle du gouvernement central.

Tout cela pour dire que la politique américaine à l'égard d'un Québec souverain — que ce soit au moment de l'accession à la souveraineté ou ensuite — serait largement dépendante de ce processus souvent aléatoire. Point n'est besoin d'ajouter que bien des incertitudes subsistent quant aux détails de cette politique, dont la question du libre-échange Québec—États-Unis. Je n'en crois pas moins qu'il est possible de tracer les limites extrêmes de cette incertitude.

D'un côté, la souveraineté du Québec ne serait pas accueillie avec hostilité à Washington. Bien sûr, elle ne serait pas non plus accueillie avec enthousiasme - comme je l'ai mentionné, les États-Unis préfèrent un Canada uni - mais je crois que si le Québec choisit l'indépendance, Washington adoptera une politique globale cordiale et amicale. Après tout, un Québec souverain deviendrait un pays démocratique du bloc de l'Atlantique Nord, et un partenaire économique important des États-Unis. Selon toute vraisemblance, les valeurs similaires et les intérêts communs - particulièrement économiques - qui lient aujourd'hui les Américains et Québécois survivraient à la souveraineté.

Plusieurs autres facteurs contribueraient au maintien de relations cordiales entre les États-Unis et un Québec souverain. Permettez-moi d'en citer quelques-uns :

. Les observateurs de Washington et de New York ont une perception assez aiguë de la réalité québécoise. La vague frayeur associée à l'idée d'un Québec souverain hostile aux États-Unis est maintenant dépassée.

. Le récent effondrement de l'Union Soviétique a habitué les décideurs américains à l'éclatement des États multi-ethniques.

. Le libre-échange nord-américain est bien accueilli aux États-Unis, même si cet appui n'est pas unanime, comme nous le verrons dans un moment. Les partisans américains du libre-échange appuieront fortement la négociation avec le Québec d'une extension de l'accord de libre-échange Canada—É.-U. actuel.

. Si le Québec devient souverain, les États-Unis s'inquiéteront probablement plus de la stabilité à long terme du Canada anglais que de celle du Québec. Je crois, comme le professeur Bernier du Centre québécois des relations internationales, que ce paramètre amènera les États-Unis à négocier un accord subséquent avec le Québec et le Canada. Le Canada étant aujourd'hui notre principal partenaire commercial, un Canada et un Québec prospères, unis à nous dans le cadre d'une entente commerciale aussi ouverte que possible, va dans le sens de notre intérêt national.

Il faut toutefois se garder de prendre pour acquis que le Congrès américain négocierait et approuverait un accord de libre-échange subséquent. Là encore, je me permets d'attirer votre attention sur quelques facteurs clés :

. Certains désaccords restent à régler entre le Québec et les États-Unis, par exemple en ce qui concerne les subventions et les restrictions aux investissement. (Je précise tout de suite que n'étant pas économiste, je n'ai pas une connaissance approfondie de ces questions.)

Dans le cadre d'éventuelles négociations, le Québec pourrait faire valoir que pour soutenir sa structure économique un petit pays doit disposer de mécanismes spéciaux. Cet argument ne convaincrait probablement pas les négociateurs américains qui rétorqueraient que tout

aménagement spécial créerait un précédent dangereux pour les autres négociations commerciales des États-Unis.

Le Québec pourrait également prétendre que, pour des raisons d'échelle, les mesures envisagées n'auraient qu'un effet minime sur l'énorme économie américaine. Mais le système politique américain est précisément là pour défendre les intérêts américains, si petits soient-ils, qui pourraient être touchés par les mesures du Québec.

. Le mouvement protectionniste pourrait s'intensifier aux États-Unis, rendant le Congrès plus difficile à convaincre. De même, un éventuel président démocrate serait peut-être plus sensible au courant protectionniste.

. Enfin, on remarque que l'intérêt des partisans américains du libre-échange est actuellement attiré par le marché mexicain qui semble plus vaste en comparaison.

Bref, je crois que, pour le moment, il importe avant tout de définir les grands facteurs qui militeront en faveur d'un nouvel accord commercial, et ceux qui joueront contre cette éventualité. Le processus souvent imprévisible de la politique américaine décidera de l'issue finale.

Permettez-moi deux autres remarques sur les relations éventuelles entre un Québec souverain et les États-Unis. La première touche à la transition vers la souveraineté.

D'un côté comme de l'autre de la frontière, nous devons nous pencher sur cette période délicate qui s'étend de la décision du Québec de devenir souverain à l'avènement réel de la souveraineté. Un grand nombre d'accords Canada—États-Unis devront être modifiés pour tenir compte de la souveraineté du Québec, non seulement en matière de libre-échange et de défense, mais aussi dans les domaines moins évidents de la protection de l'environnement, de l'agriculture, de la coopération policière et des règlements frontaliers, pour ne nommer que ceux-là. Il serait nettement avantageux pour le Québec comme pour les États-Unis d'amorcer la négociation de ces accords au cours de la période de transition, avant leur entrée en vigueur.

Il faut bien voir que, tant que durerait cette période de transition, le gouvernement américain devrait respecter la souveraineté canadienne, notamment sur le Québec. En d'autres termes, le gouvernement américain aurait probablement besoin de la permission d'Ottawa pour entamer des négociations officielles avec le Québec avant que celui-ci ne devienne souverain. Il me semble par ailleurs évident que des discussions parallèles Québec—États-Unis et Québec—Canada seraient souhaitables, sans parler des négociations Canada—États-Unis.

À la lumière de ces considérations, je recommanderais donc respectueusement à la commission de se pencher sur le meilleur moyen de lier les discussions Québec—États-Unis aux discussions transitoires Québec—Canada. Encore une fois, l'obtention d'une approbation d'Ottawa faciliterait grandement l'amorce de discussions Québec—États-Unis.

Quelques mots, enfin, sur la défense. Je crois savoir que la commission étudiera cette question en détail cet après-midi.

Le territoire et l'espace aérien du Québec jouent un rôle extrêmement limité dans la défense de l'Amérique du Nord. Aucune installation de détection de missiles balistiques ne s'y trouve, ni aucun élément du système proposé de défense américaine contre les missiles balistiques (le fameux système «Star Wars»).

Deux points clés intéressent par contre les États-Unis. Le premier a trait à la défense aérienne. Pour le moment, du moins, les opérations de défense aérienne dans le nord-est du Canada demeurent essentielles à la sécurité du continent nord-américain. Comme on le sait, ces opérations s'effectuent actuellement à partir de la base de Bagotville. En cas d'indépendance du Québec, diverses solutions peuvent être envisagées : que ces opérations soient assurées par le Québec lui-même, par le Canada, par le Québec et le Canada conjointement ou même, au besoin, par les États-Unis.

À cet égard, il faut faire une différence entre la défense aérienne nord-américaine et le NORAD lui-même, le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord. Alors que les opérations de défense aérienne sont essentielles à notre sécurité conjointe, le NORAD ne l'est plus depuis longtemps. Si un Québec souverain décidait d'assurer lui-même ses opérations de défense aérienne, les États-Unis décideraient probablement de remplacer l'unité NORAD de Colorado Springs (Colorado) par une structure élargie de coordination Canada—Québec— États-Unis.

L'autre point clé concerne les armes nucléaires. Il n'y a pas d'armes nucléaires au Canada et Ottawa a affirmé qu'aucun accord ne permet aux États-Unis d'en introduire en cas d'urgence. Mais on sait depuis longtemps qu'il existe bel et bien des accords visant au transfert d'armes nucléaires au Canada sur approbation d'Ottawa. En d'autres termes, Ottawa refuse d'exclure cette possibilité en cas d'urgence. Le gouvernement américain pourrait demander à un Québec souverain d'accepter ce genre d'accord.

Pour terminer, M. le président, la plupart des Américains, comme notre gouvernement, souhaitent que le Canada demeure un pays uni. Il est de notre intérêt national de traiter avec un pays, un gouvernement souverain, un marché et un allié traditionnel connu. Mais si le Québec devait choisir la souveraineté, je crois que les Américains s'ajusteraient à cette réalité et amorceraient rapidement des relations étroites et amicales avec le Québec.

Daniel Turp[•]

Exposé-réponse
(Processus d'accession à la souveraineté)

La transcription intégrale du témoignage de Daniel Turp se trouve dans le *Journal des débats* de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, nº 5, 9 octobre 1991

•. L'auteur tient à remercier Patrick Terreault, étudiant à l'École de formation professionnelle du Barreau et Isabelle Poupart, étudiante à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, pour l'aide apportée dans la préparation des réponses et la confection des tableaux du présent exposé.

Introduction

Je tiens à remercier la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté ainsi que son secrétariat pour l'invitation à participer à leurs travaux. Je vous suis reconnaissant de me donner ainsi l'occasion de poursuivre des réflexions entreprises lors des travaux de la Commission Bélanger-Campeau et de participer à ce processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, dont l'un des grands mérites est de préparer une transition ordonnée vers la souveraineté, si telle devait être l'option choisie par le peuple québécois et ses représentants.

Le Secrétariat de la Commission m'a saisi d'un document soulevant plusieurs questions sur le processus d'accession à la souveraineté et qui portent sur le droit à l'autodétermination du Québec, sur le référendum et sur la période de transition [1]. J'ai également pris connaissance de l'*Analyse sommaire des questions soulevées* préparée par le Secrétariat [2].

Pour les fins de mon exposé-réponse, je compte répondre à toutes les questions dont j'ai été saisies, ce qui me permettra de commenter et préciser l'analyse du Secrétariat sur les questions relatives au droit à l'autodétermination et au référendum. Je développerai davantage sur les questions relatives à la période de transition, plus inédites et d'une complexité plus grande, et à l'égard desquelles l'analyse du secrétariat demeure embryonnaire et pour lesquelles il recommande d'ailleurs de réaliser des études additionnelles.

QUESTIONS SOULEVÉES

1. Le droit à l'autodétermination du Québec

1.1 Quelle est la source, le contenu et les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination du Québec en droit international public?

1.1.1 Source

Le droit international public reconnaît depuis 1945 le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (ou droit à l'autodétermination des peuples) et ce droit a sa source dans plusieurs traités internationaux. Cette reconnaissance a pris deux voies parallèles.

---

1. V. Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *État de situation, 1. L'accession à la souveraineté, 1.1 Le processus*, 5 octobre 1991.

2. V. Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, *L'accession à la souveraineté: le processus*, 8 octobre 1991.

D'une part, la *Charte des Nations Unies*[3] affirme en son article 1er § 2 que les buts des Nations Unies sont de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde. Ce but est réaffirmé à l'article 55 de la Charte et l'article 56 crée un engagement des membres des Nations Unies d'agir tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation, pour atteindre les buts énoncés à l'article 55. Le Canada a signé la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945 et est devenu membre originaire des Nations Unies le 9 novembre 1945 suite au dépôt de son instrument de ratification[4].

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté subséquemment plusieurs déclarations interprétatives concernant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et notamment, par consensus, la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*[5] qui réaffirme le principe d'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré dans la *Charte des Nations Unies*[6].

D'autre part, les deux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme*, à savoir le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[7] et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[8], affirment, en l'alinéa 1 de leur article 1er qui leur est commun, que «[t]ous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes» et précisent, à l'alinéa 3, que les États parties aux Pactes «sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer

3. Conférence des Nations Unies pour l'organisation internationale, vol. 15, p. 365 (texte originaire).

4. [1945] *Recueil des traités du Canada* [R.T. Can.] n° 7.

5. Doc. off. A.G., 25e session, supp. n° 28, p. 131, doc. N.U. A/5217(1970), reproduite dans J.-Y. MORIN, F. RIGALDIES et Daniel TURP, *Droit international public : notes et documents*, 2e édition, Montréal, Éditions Thémis, 1990, p. 513 [ci-après dénommée la Déclaration sur les relations amicales].

6. Le premier paragraphe relatif au principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes se lit ainsi:

   En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte. (*id.*, p. 519).

7. [1976] 943 *Recueil des traités des Nations Unies* [R.T.N.U.] 13.

8. [1976] 999 R.T.N.U. 107.

d'eux-mêmes, et de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies». Après avoir obtenu l'assentiment de toutes les provinces, dont celui du Québec exprimé dans son décret de ratification du 21 avril 1976[9], le Canada a adhéré à ces deux traités le 19 mai 1976 et ceux-ci sont entrés en vigueur à son égard le 19 août 1976[10].

1.1.2 Contenu

Les instruments internationaux mentionnés ci-haut définissent succinctement le contenu du droit à l'autodétermination des peuples. Si la Charte des Nations ne précise pas le contenu de ce droit, la *Déclaration sur les relations amicales* stipule en son troisième paragraphe que «[l]a création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé» sont autant de moyens d'exercice par un peuple de son droit à disposer de lui-même». Les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* prévoient qu'en vertu de ce droit, les peuples «déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel».

Ainsi, l'accession à la souveraineté est envisagée comme l'une des modalités d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en vertu de l'énoncé de la Charte des Nations Unies, tel qu'interprété par la Déclaration sur les relations amicales. La formule plus générale retenue par les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne saurait exclure l'accession à la souveraineté comme l'un des modes de libre détermination du statut politique.

1.1.3 Condition d'exercice

En dépit des efforts de la doctrine pour formuler les conditions d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[11], l'examen des traités internationaux, à la lumière de leurs travaux préparatoires, permet d'affirmer que ceux-ci ne retiennent qu'une seule condition pour être titulaire du droit à l'autodétermination, à savoir la qualité de peuple[12]. La Charte des Nations

---

9. V. *Arrêté en conseil du Conseil exécutif concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [...] reproduit dans GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Recueil des ententes internationales du Québec* (1984-1989) [R.E.I.Q. (1984-1989)], p. 809. Le texte des deux Pactes est publié dans ce Recueil aux pp. 809 (Pacte sur les droits économiques, n° 1976 (3)) et 818 (Pacte sur les droits civils, n° 1976 (4)).

10. [1976] R.T.Can. nos 46 et 47.

11. V. J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, Montréal, P.U.M, 1976, pp. 83-86.

12. V. pour une analyse plus approfondie de la thèse de l'unicité de la condition d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, D.TURP, *Le droit de sécession en droit international public*

Unies, la Déclaration sur les relations amicales et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne définissent toutefois pas la notion de peuple, ne privilégiant ainsi ni la théorie objective (communauté de langue, de culture, de religion, ...), ni la théorie subjective (vouloir-vivre collectif). Ce silence du droit international tend à suggérer que les peuples doivent témoigner d'eux-mêmes et que la qualité de peuple résulte dès lors d'un processus d'autoqualification[13].

Eu égard aux sources, contenu et principalement à la condition unique d'exercice du droit à l'autodétermination en droit international public, le peuple québécois est-il titulaire du droit à l'autodétermination. Il s'agit en définitive de déterminer si un processus d'autoqualification a donné lieu à l'émergence d'un peuple québécois.

Les multiples affirmations de l'existence d'un peuple québécois depuis 1960, la consécration de cette existence dans des motions de l'Assemblée nationale[14], dans les lois adoptées par celle-ci[15], dans les discours des premiers ministres[16] et ministres et plusieurs déclarations gouvernementales permettent d'affirmer l'existence d'un peuple québécois. Ces affirmations n'ont pas fait l'objet de protestations de la part des autorités canadiennes.

Cette affirmation comme peuple et l'absence de protestation ont entraîné une reconnaissance du droit du peuple québécois à s'autodéterminer et à disposer de lui-même. L'affirmation du droit du peuple québécois à disposer de lui-même est également faite dans plusieurs documents et déclarations parlementaires, législatifs et gouvernementaux québécois[17], et notamment dans les

---

et son application au cas du Québec, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, 1979, pp. 206-240. V. aussi J. WOEHRLING, «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail n° 2, 1991, pp. 86-87.

13. V. C. CHAUMONT, «Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes», (1976) *Annuaire du Tiers-Monde* 15.

14. V. la motion du 19 novembre 1981, *Feuilleton de l'Assemblée nationale du Québec*, Troisième session, 32e législature. pp. 4-5.

15. V. *inter alia* la *Charte de la langue française*, L. R.Q., c. C-11, préambule, § 1.

16. V. *inter alia* le discours de Robert Bourassa du 23 juin 1990, reproduit dans *Le Devoir*, 24 juin 1990, p. 13, qui se termine par l'affirmation du premier ministre que son seul guide sera l'intérêt supérieur du *peuple québécois*.

17. V. la motion du 19 novembre 1991, *supra*, note 14.

Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec[18] et *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, dont la terminologie est inspirée, dans les deux cas, de l'article 1er des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et qui n'a fait l'objet d'aucune protestation par les gouvernements du Canada et d'aucune contestation constitutionnelle.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination par le Canada résulte par ailleurs de l'attitude adoptée par les parlements et gouvernements du Canada et des provinces canadiennes lors de la campagne référendaire de 1980[19], des multiples déclarations de partis et personnalités politiques faites à cette occasion et répétées dans le cadre des débats entourant les réformes constitutionnelles menées entre 1980 et 1991[20]. La confirmation par le Parti conservateur du

---

18. L.Q. 1990. c. 34. V. aussi la déclaration faite par le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes, Gil Rémillard, qui affirmait lors de l'examen du mémoire de la Société québécoise de droit international par la Commission Bélanger-Campeau:

    Or pour moi, ma conviction profonde, comme juriste, c'est que nous avons ce droit si les Québécois décidaient démocratiquement d'assumer leur avenir par la souveraineté ou l'indépendance, il n'y a personne, il n'y a pas un autre peuple ou nation qui peut les empêcher.

19. Dans les *Notes pour une intervention de monsieur René Lévesque à la rencontre des premiers ministres* à Ottawa le 9 juin 1980, on peut ainsi lire:

    Lors du référendum du 20 mai dernier, les Québécois ont exercé, pour la première fois, leur droit à l'autodétermination. Cet exercice s'est fait - démocratiquement et légalement - et il a été reconnu comme tel par le reste du Canada et les premiers ministres de plusieurs provinces s'y sont impliqués personnellement. Il a également été reconnu par la communauté internationale qui s'y est vivement intéressée.

    La reconnaissance manifeste de ce droit est l'acquis le plus précieux du référendum québécois. Quel qu'en ait été le résultat, il est maintenant incontesté et incontestable que le Québec constitue une communauté nationale distincte qui peut choisir elle-même, sans intervention extérieure, son statut constitutionnel. Les Québécois peuvent décider de rester dans le fédéralisme canadien, comme ils peuvent décider démocratiquement d'en sortir s'ils jugent que ce système ne correspond plus à leurs aspirations et à leurs besoins. Ce droit de contrôler soi-même son destin national est le droit le plus fondamental que possède la collectivité québécoise.

    V. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES, Commission de la présidence du conseil et de la constitution, *Dossier sur les discussions constitutionnelles*, Québec, 14-15 août 1980, p. 23.

20. V. la déclaration de Pierre-Marc Johnson, ministre délégués aux Affaires intergouvernementales canadiennes, en vertu de laquelle celui-ci a soutenu que le droit à l'autodétermination était le fondement de l'existence collective du Québec et «qu'il ne se négociait pas»: v. G. LESAGE, Johnson: «Le droit à l'autodétermination ne se négocie pas», *Le Devoir*, 21 décembre 1984. V.

droit à l'autodétermination du Québec le 20 août 1991 constitue une preuve additionnelle et contemporaine de ce droit et les déclarations des chefs du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique du Canada, entourant cette confirmation, tendent à consolider la reconnaissance de l'existence du droit à l'autodétermination du peuple québécois.

Certains commentateurs considèrent même qu'une convention constitutionnelle est née de cette pratique relative au droit à l'autodétermination du Québec et que ce droit est non seulement un fait acquis sur le plan politique, comme le suggère le secrétariat de la Commission dans son analyse sommaire[21], mais qu'il a également sa source dans le droit constitutionnel canadien [22]. Cette thèse me paraît fondée et une analyse approfondie permettrait de constater que les précédents vont dans le sens d'une telle convention, que les acteurs se croient liés par celle-ci et qu'elle a certainement sa raison d'être, le principe démocratique et le droit international pouvant d'ailleurs justifier cette raison d'être[23]. L'existence d'une telle convention constitutionnelle ferait en sorte que le droit à l'autodétermination du Québec a sa source tant dans le droit international public que dans le droit constitutionnel canadien et que le Québec peut dès lors faire appel à l'une et l'autre de ces sources pour fonder son droit à disposer de lui-même.

---

aussi la déclaration du premier ministre Robert Bourassa selon laquelle «tous ceux qui ont participé au référendum de 1980, libéraux comme péquistes, reconnaissent le droit à l'autodétermination du Québec. Le référendum était l'expression de ce droit», rapportée dans P. O'NEILL, «Le dilemme de Robert Bourassa: satisfaire les libéraux ou couper les dépenses», *Le Devoir*, 30 mars 1986, pp. 1 et 8. V. aussi l'affirmation du ministre Gil Rémillard qui, en réponse à une intervention de premier ministre ontarien voulant que le Québec ne puisse se retirer de la fédération canadienne, affirme que le «Québec possède le droit à l'autodétermination»: PC, «Le Québec peut s'autodéterminer», réplique Rémillard à Bob Rae, *La Presse*, 22 décembre 1990, p. B-3 et PC, «C'est le droit à l'autodétermination qui n'est pas négociable, répondent libéraux et péquistes à Bob Rae», *Le Devoir*, 21 novembre 1990, p. 13. V. enfin les propos de Lucien Bouchard rapportés dans P. O'NEILL, «Le Canada anglais n'a pas un mot à dire sur l'avenir du Québec, prévient Lucien Bouchard», *Le Devoir*, 30 octobre 1990, cahier A, p.A-3.

21. V. *supra*, note 2, p. 6.

22. V. J.-M. ARBOUR, «Le droit international permet la reconnaissance d'une déclaration unilatérale d'indépendance», *Le Soleil*, 9 octobre 1990; v. aussi G.OTIS, «Québec peut-il négocier à deux», *Le Devoir*, 18 décembre 1991, p. B-8, qui affirme qu'il *existe de très bonnes raisons de penser qu'un principe conventionnel reconnaissant le droit des Québécois à l'autodétermination permet d'éluder le mécanisme juridique de la loi de 1982. Un consensus s'est développé au Canada depuis la fin des années 1970 quant à la possibilité pour les Québécois de choisir leur statut par rapport à la fédération canadienne.*

23. Sur la notion de convention constitutionnelle et le recours au principe démocratique comme raison d'être d'une règle, v. H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2e éd., Montréal, Les Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 45-46.

1.2 Le droit à l'autodétermination du Québec comporte-t-il un droit de sécession? Cette sécession peut-elle être unilatérale ou doit-elle respecter les conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien?

Une interprétation de bonne foi suivant le sens ordinaire à aux termes de la *Charte des Nations Unies* et des *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* et à la lumière de l'objet de leur but, tenant compte des travaux préparatoires, permet d'affirmer que le droit à l'autodétermination comporte un droit de sécession. Cette interprétation résulte du fait que la Charte, telle qu'interprétée par la Déclaration sur les relations amicales, prévoit le droit de déterminer en toute liberté son statut politique et d'opter notamment pour la création d'un État souverain et indépendant. Les *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme* ne limitent pas non plus les choix de statut politique que peut exercer un peuple et permettent ainsi l'accession au statut d'État souverain et indépendant[24].

Cependant , la *Déclaration sur les relations amicales* contient une clause de sauvegarde qui est destinée à donner primauté à l'intégrité territoriale des États non-coloniaux. Ainsi, la reconnaissance du droit à l'autodétermination *ne sera interprétée comme **autorisant** ou **encourageant une action**, quelle qu'elle soit, **qui démembrerait** ou menacerait, totalement ou partiellement, **l'intégrité territoriale ou l'unité politique** de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.*

Cette disposition a fait l'objet d'interprétations diverses, et la doctrine tend à y reconnaître l'existence d'un droit limité sécession [25]. L'interprétation qui nous paraît la plus conforme à l'objet et au but de la Déclaration,, à la lumière de ses travaux préparatoires, est celle qui veut qu'un droit de sécession des peuples englobés dans États indépendants et souverains non-coloniaux peut être exercé si ces derniers ne se conduisent pas en conformité avec leur droit des peuples qu'ils englobent de déterminer librement, au sein de l'État englobant, leur statut politique et d'y assurer librement leur développement économique, social et culturel. Comme l'ont suggéré certains commentateurs de la *Déclaration sur les relations amicales*, si un peuple se voit refuser le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, il peut exercer son droit à l'autodétermination sur le plan international, et notamment son droit de sécession[26].

---

24. Sur le droit de sécession en général, v. le remarquable ouvrage de L. C. BUCCHEIT, *Secession: the Legitimacy of Self-Determination*, New Haven, Yale University Press, 1978.

25. *Id.*, pp. 92-93.

26. J. BROSSARD, *supra* note 11, p. 99-109.

Une telle interprétation aurait toutefois comme conséquence que «tous les peuples» n'ont pas le droit de disposer d'eux-mêmes en choisissant de devenir des États souverains et indépendants et réduirait ainsi l'universalité du droit à l'autodétermination des peuples. Cette disposition paraît ainsi aller à l'encontre du droit tel que reconnu dans les *Pactes internationaux* dont l'adoption est antérieure. On peut dès lors douter de la juridicité de cette clause et contester son caractère coutumier, d'autant que la pratique récente relative à l'exercice du droit de sécession et de l'accession à la souveraineté des États baltes et autres républiques soviétiques, des États fédérés yougoslaves et les futures consultations référendaires en Ukraine, en Slovaquie et en Erythrée laisse croire qu'il n'existe aucune pratique uniforme et constante allant dans le sens de cette interdiction. Au contraire, un droit à la sécession démocratique est en train de voir le jour et tend à démontrer l'universalité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Même dans l'hypothèse où le droit de sécession ne pourrait être exercé que par les peuples qui se sont vus refuser le droit de s'autodéterminer sur le plan interne, sans doute pourrait-on arguer que l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sans l'assentiment du Parlement et du Gouvernement du Québec, ainsi que le rejet de l'accord du Lac Meech (et des cinq conditions posées par le Québec) constituent un refus de permettre au peuple québécois de s'autodéterminer sur le plan interne. L'État canadien ne se conduit dès lors par en conformité avec le droit à l'autodétermination du Québec et le peuple québécois dispose dès lors d'un droit à l'autodétermination sur le plan international, y compris le droit de sécession.

La convention constitutionnelle reconnaissant le droit du Québec à l'autodétermination comprend-elle un droit de sécession ? Les précédents vont dans ce sens et semblent prendre pour acquis que l'une des avenues d'autodétermination pour le Québec est l'accession au statut d'État souverain et indépendant. En ce sens, l'exercice d'un droit de sécession par le peuple québécois répondrait aux conditions de légalité de l'ordre constitutionnel canadien, bien que les modalités d'exercice du droit de sécession reconnu par la convention constitutionnelle ne sont pas définies et qu'il ne soit nulle part précisé si une sécession peut s'effectuer sans égard aux règles constitutionnelles en vigueur ou si la sécession, autorisée par la convention constitutionnelle, doit donner lieu aux modifications constitutionnelles appropriées.

Si de telles modifications constitutionnelles étaient souhaitées ou s'imposaient, il appartiendrait au Parlement du Canada, aux parlements des provinces canadiennes et s'il le souhaite, au Parlement du Québec, de voir à amender les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* pour donner effet au retrait du Québec de la fédération. Dans son étude pour la Commission Bélanger-Campeau, le professeur José Woehrling a conclu, en s'appuyant sur les opinions d'autres constitutionnalistes québécois[27] et canadiens[28], que c'est la procédure générale de modification constitutionnelle qui serait applicable si la sécession du Québec devait s'effectuer

27. H. BRUN et G. TREMBLAY, *supra* note 23, p. 236.

28. P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2nd. ed., Toronto, Carswell, 1985, pp. 102-103.

en application de la Constitution du Canada[29]. On pourrait par ailleurs arguer qu'un référendum québécois sur la souveraineté constituerait en lui-même un instrument de modification constitutionnelle (voir la réponse à la question 2. ci-après). Une telle sécession constitutionnelle ne serait pas inhabituelle, puisque le retrait du Singapour de la Malaisie a donné à l'adoption d'un *Loi portant modification de la Constitution de la Malaise et de la Loi relative à la Malaisie*[30].

2. *Le référendum*

2.1 Le référendum est-il une condition d'exercice du droit à l'autodétermination en droit international? Si oui, quelles sont les règles applicables à sa tenue?

Non. Le processus de détermination du statut politique d'un peuple, qui s'effectue en application de son droit à disposer de lui-même, peut s'effectuer par d'autres modes de consultation. Le droit international public ne precise les modes par lesquels un peuple choisit librement son statut politique et ne privilégie ni la consultation référendaire, ni la consultation électorale aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination.

La pratique contemporaine d'accession à la souveraineté révèle une diversité de modes de consultation, allant du vote par un parlement représentatif, de la consultation électorale et à la consultation référendaire[31]. L'utilisation du référendum a cependant été préférée, tant dans le cadre du processus de décolonisation que dans le cadre des processus plus récents d'accession à la souveraineté en Europe de l'Est. Cette préférence s'explique par le fait qu'une consultation électorale met en jeu d'autres questions relatives au développement économique, social et culturel, met en présence des partis politiques dont les options peuvent ne pas être clairement définies ainsi que des personnalités et candidats dont l'élection peut être dicté par des considérations qui sont étrangères à leur appartenance à un parti politique ou à leur préférence quant au statut politique du peuple.

Aucune règle applicable à la tenue d'un référendum n'a été élaborée par le droit international, mais on pourrait considérer que les règles applicables en matière de consultations électorales sont

---

29. V. J. WOEHRLING, *supra* note 12 , p. 57.

30. V. l'annexe B de l'*Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain , détaché de la Malaisie*, (1966) R.T.N.U. 91, aux pp. 99-103, reproduit à l'annexe 1 du présent exposé-réponse.

31. N. NGUYEN QUOC DINH et al., *Droit international public*, 3e éd., Paris, L.G.D.J., 1987, p. 462.

applicables par analogie. A cet égard, la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*[32] contient des normes qui ont valeur coutumière ou qui peuvent être considérées comme des principes généraux de droit. Ainsi, après avoir affirmé que «[l]a volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics», la Déclaration précise que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu [...], au suffrage universel et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote". Ces principes généraux ont été repris à l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* qui ajoute que tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables, «de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs».

La *Loi sur la consultation populaire*[33] et la *Loi électorale*[34], en vertu desquelles serait vraisemblablement tenu un référendum sur la souveraineté, semble respectueuse des ces règles coutumières et principes généraux.

2.2 *Quels sont les effets et la portée d'un référendum sur la souveraineté en droit constitutionnel canadien?*

En droit constitutionnel canadien, les effets d'un référendum, et éventuellement d'un référendum sur la souveraineté, sont essentiellement politiques puisque dans un régime parlementaire de type britannique la souveraineté interne appartient au Parlement et non pas au peuple[35]. Dès lors, un référendum n'aurait qu'une valeur consultative et une intervention additionnelle du Parlement du Québec serait requise pour donner suite à la volonté du peuple exprimée à cette occasion et pour adopter les actes juridiques relatifs à l'accession à la souveraineté.

Certains commentateurs ont toutefois élaboré une thèse voulant qu'un référendum puisse constituer un instrument valable de modification de la constitution. Cette hypothèse a été formulée dans le cadre d'un éventuel référendum pan-canadien destiné à passer outre aux

32. Doc. N.U. A/810, p. 71 (1948), reproduite dans J-Y. MORIN, F. RIGALDIES et D. TURP, *Droit international public: notes et documents*, 2e édition, Montréal, Éditions Thémis, 1990, p.489.

33. L.R.Q., c. C. 64.1.

34. L.Q. 1989, c. 1.

35. *Re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935.

mécanismes de modification prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, aux fins notamment de modifier la procédure de modification de la Constitution qui exige l'unanimité[36].

Cette thèse pourrait être étendue au référendum québécois sur la souveraineté, qui n'aurait pas seulement une valeur consultative, mais qui aurait l'effet d'un amendement constitutionnel. Tout en hésitant de prédire avec certitude, comme le professeur Woehrling, le sort que réserveraient les tribunaux canadiens au mécanisme extra-constitutionnel d'amendement de la Constitution canadienne que constituerait un référendum, soit pan-canadien soit québécois, la valeur supra-constitutionnelle du principe démocratique, de la souveraineté populaire et en définitive du droit du peuple québécois à disposer de lui-même pourrait être ici confirmée.

2.3 La décision du peuple québécois d'opter pour la souveraineté lors d'une consultation référendaire donne-t-elle au Québec le droit de faire sécession du Canada sans égard aux règles applicables du droit constitutionnel canadien?

Voir la réponse aux sections 1.2 et 2.2.

3. La période de transition

3.1 Quelles sont les principales étapes du processus d'accession à la souveraineté qui sont prévues par le droit international?

Le droit international ne décrit, ni ne prévoit d'étapes particulières pour les fins d'accession à la souveraineté.

3.2 Quels sont les principaux scénarios du processus d'accession à la souveraineté qui découlent de la pratique récente des États?

La pratique récente des États en matière d'accession à la souveraineté révèle des scénarios multiples, qui sont décrits schématiquement dans le *Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté* (annexe 2), qui retient des exemples d'accession à la souveraineté

---

36. J. WOEHRLING, *supra*, note 12, pp. 32-36. Ce auteur fonde en outre son argumentation sur le *Renvoi relatif au droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S.. 721 et considère que la Cour suprême du Canada pourrait s'autoriser du principe démocratique, et en particulier du principe de la souveraineté du peuple, pour "autoriser la violation de dispositions constitutionnelles qui empêchent l'exercice de la souveraineté populaire". V. aussi l'intervention en ce sens de G. OTIS devant la Commission Bélanger-Campeau, *supra* note 22.

qui se sont produites en dehors du cadre de la décolonisation et qui ont ainsi eu lieu par voie de sécession.

Les données de ce tableau révèlent des processus caractérisés par:

1) *la tenue d'un référendum*, sauf au Singapour[37] et au Bangladesh[38], qui semble être ainsi l'instrument privilégié pour déterminer la volonté d'un peuple d'accéder à la souveraineté;

2) *l'adoption de proclamations d'indépendance ou de déclarations de souveraineté*, à la seule exception du Singapour dont la souveraineté a été proclamée par la Malaisie[39], qui sont le fait d'une assemblée constituante (Bangladesh)[40] ou d'un Parlement (républiques baltes[41] et autres républiques soviétiques[42] et républiques yougoslaves[43]);

---

37. Au Singapour, l'accession à la souveraineté s'est produite à la suite de négociations entre le gouvernement fédéral de Malaisie et le gouvernement de Singapour: v. à ce sujet M. LEIFER, «Singapore Leaves Malaysia», *Asian Survey*, vol. 6, nº 3, 1966, pp.361-364.

38. Le processus d'accession à la souveraineté du Bangladesh a été déclenché par l'élection, tenue entre le 7 décembre 1970 et le 17 janvier 1971, de 167 députés (sur 169) représentant la Ligue Awami et prônant une plus grande autonomie du Bangladesh au sein du Pakistan.

39. V. l'annexe A de l'*Accord relatif à Singapour*, *supra*, note 30 et *infra* annexe 1 où est proclamé qu'à compter du 9 août de l'année mil neuf cent soixante-cinq, Singapour cessera d'être un État constitutif de la Malaisie et sera à jamais un État indépendant et souverain, une nation distincte de la Malaise et indépendante d'elle, et que le gouvernement de la Malaisie reconnaît le Gouvernement actuel de Singapour comme étant le gouvernement indépendant et souverain de Singapour et entretiendra toujours avec lui des rapports d'amitié et de coopération.

40. V. le texte de la proclamation d'indépendance du Bangladesh en annexe 3.

41. En ce qui concerne la Lithuanie, nous reproduisons en annexe 4 l'*Acte rétablissant l'État lituanien indépendant* du 11 mars 1990. Pour ce qui est de la Lettonie, nous reproduisons, en annexe 5, la *Déclaration du Soviet suprême de la République socialiste soviétique de Lettonie pour la restauration de l'indépendance de la république de Lettonie* du 4 mai 1990, mais n'avons pas pu trouver la déclaration subséquente de souveraineté du 21 août 1991. En ce qui a trait à l'Estonie, nous n'avons pu encore repérer la déclaration de souveraineté du 20 août 1991. Sur les questions d'accession à la souveraineté des républiques baltes, v. *inter alia* P. LOROT, *Le réveil balte*, Paris, Hachette 1991 et R. YAKEMTCHOUK, «Les républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique», *Studia Diplomatica*, vol. XLIII, 1990, nºs 4, 5 et 6.

42. Nous n'avons pas encore pu obtenir le texte des déclarations de souveraineté de l'Ukraine, de la Biélorussie et de la Moldavie.

43. Le texte des déclarations de souveraineté de la Slovénie et de la Croatie n'ont pu encore être repérés par l'auteur.

3) *l'antériorité du référendum* à la proclamation de l'indépendance ou la déclaration de souveraineté, sauf pour la Lithuanie et l'Ukraine où le référendum a suivi la déclaration de souveraineté;

4) *l'existence d'une période de transition*, soit entre la tenue du référendum et la déclaration de souveraineté soit entre la déclaration de souveraineté et la date choisie d'accession à la souveraineté, dont la longueur dépend des circonstances entourant le processus d'accession à la souveraineté[44];

5) *l'admission à l'Organisation des Nations Unies*, qui suit généralement de façon rapide la date d'accession à la souveraineté[45];

Certains processus d'accession à la souveraineté ne sont pas achevés, tels celui de la Slovénie et de la Croatie, dont le statut d'État souverain demeure encore précaire et qui n'ont pas encore sollicité leur admission aux Nations Unies. D'autres processus sont en cours, comme en Ukraine, où un référendum devrait avoir lieu le 1er décembre pour ratifier la déclaration de souveraineté du 24 août 1991, ou en Slovaquie où des négociations sont en cours entre la république tchèque, la république slovaque et les autorités fédérales sur le statut juridique des républiques, l'avenir de la fédération et son éventuelle transformation en confédération[46]. Un processus d'autodétermination est également en cours en Érythrée (Éthiopie) et devrait donner lieu à un référendum d'autodétermination dans le cours de l'année 1993.

L'accession à la souveraineté peut être facilitée par la reconnaissance du nouvel État souverain par l'État dont il fait partie, comme en a fait foi la reconnaissance des républiques baltes par l'État soviétique, mais aussi par les autres États de la communauté internationale. L'attitude des États de la communauté internationale, et notamment celle du Canada et des États-Unis, après

---

44. Les dates d'accession à la souveraineté sont cependant difficiles à établir de façon certaine, puisqu'elles dépendent d'un certain nombre d'actes qui ne coïncident pas nécessairement dans le temps. Mais, il est permis de constater qu'une accession négociée à la souveraineté, comme dans le cas de Singapour, a nécessité une période de transition très courte, alors que les circonstances difficiles entourant l'accession des républiques baltes ont entraîné une période de transition nettement plus longue. Il est intéressant de noter que la Slovénie et la Croatie ont décidé que leur accession à la souveraineté se ferait 6 mois après la tenue du référendum, mais que ce délai a été reporté de trois mois (du 7 juillet au 7 octobre) à la demande des Communautés européennes, qui offraient leurs bons offices pour tenter de régler le différend qui opposait la Slovénie et la Croatie aux autorités fédérales yougoslaves et à la Serbie.

45. Pour des raisons historiques, l'Ukraine et la Biélorussie sont membres originaires des Nations Unies et y ont été ainsi admis dès le 24 octobre 1945.

46. V. à ce sujet AFP, «Havel appelle Tchèques et Slovaques à conclure un traité», *Le Devoir*, 12 novembre 1991, p. A-6 et C. MONROY, «Tchèques et Slovaques ne sont pas parvenus à un compromis sur l'avenir de la Fédération», *Le Monde*, 15 novembre 1991, p. 4.

le référendum du 1er décembre 1991, pourrait s'avérer par ailleurs déterminante dans le processus d'accession de l'Ukraine à la souveraineté. Le refus de l'État yougoslave de reconnaître la Slovénie et la Croatie et les hésitations des autres États à reconnaître celles-ci constituent des facteurs qui peuvent retarder la date d'accession à la souveraineté, bien qu'il faille rappeler ici que la reconnaissance n'est pas une condition d'accession à la souveraineté et qu'elle est essentiellement déclarative d'une souveraineté préexistante.

Il faut retenir de la pratique récente des États que le processus d'accession à la souveraineté tient compte des circonstances particulières à chaque démarche d'autodétermination. Ces circonstances peuvent évoluer en regard de la conjoncture, des attitudes de l'État englobant ainsi que des réactions des autres États de la communauté internationale à la revendication de souveraineté.

Le processus québécois semble quant à lui s'inspirer en partie de la pratique récente, puisque l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipule qu'un référendum sur la souveraineté sera tenu et que la souveraineté prendra effet un an jour pour jour après le référendum. Cette disposition prévoit ainsi la tenue d'un référendum et l'existence d'une période de transition, mais ne fait point allusion à l'adoption d'une déclaration de souveraineté. Il apparaît cependant inévitable que l'Assemblée nationale adopte une déclaration de souveraineté prenant acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain.

3.3 Quel serait le statut juridique du Québec durant la période d'un an entre le référendum et la prise d'effet de la souveraineté, qui est prévue à la Loi 150?
-en droit constitutionnel?
-en droit international?

Si l'article 3 de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* stipule que la souveraineté ne prendra effet qu'un an jour pour jour après le référendum, il n'indique pas par ailleurs si cette souveraineté sera déclaré immédiatement, avec une clause suspensive d'un an, ou si la souveraineté ne sera déclaré qu'après la période d'un an. Le statut juridique du Québec pendant la période d'un an dépendra, à mon avis, de la formulation d'une déclaration de souveraineté et il importera dès lors de formuler avec soin la déclaration de souveraineté du Québec.

Il serait souhaitable que la déclaration de souveraineté affirme la souveraineté du Québec[47], de façon à ce que l'on puisse négocier le transfert de souveraineté du Canada sur la base des règles de droit international, et notamment les règles applicables en matière de succession d'États. Une déclaration ainsi formulée permettrait également au Québec d'adopter un certain nombre de lois dans des domaines de compétence réservées à ce jour au Parlement fédéral (par. ex. en matière

47. V. le *Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet immédiat)*, que nous avons préparé à l'intention de la Commission et qui se trouve en annexe 6 du présent exposé.

de nationalité) pour remplacer progressivement les lois fédérales, tout en décrétant que les autres lois fédérales en vigueur peuvent continuer d'être appliquées en tant que lois québécoises[48]. Une déclaration ainsi libellée aurait nécessairement pour effet de modifier le statut constitutionnel du Québec, qui chercherait à négocier la transition avec le gouvernement du Canada sans égard aux Lois constitutionnelles canadiennes de 1867 à 1982. Cette démarche ne serait pas inhabituelle puisque depuis le 23 juin 1990, date à laquelle le gouvernement du Québec a affirmé vouloir négocier à deux avec le gouvernement fédéral, il écarté *de facto* l'application de la Constitution du Canada.

Si la déclaration de souveraineté ne doit pas donner pas d'effets immédiats à la souveraineté et que l'ensemble des effets est suspendu à la date d'accession à la souveraineté (un an jour pour jour après le référendum), le Québec continuerait de détenir le statut d'une province canadienne. Une insécurité juridique pourrait résulter du fait que le Québec continuerait d'être régi les lois fédérales et constitutionnelles (y compris les modifications qui leur seraient apportées entre la date du référendum et l'accession à la souveraineté du Québec). De plus, les règles régissant les négociations entre le Québec et le Canada pour le transfert de souveraineté ne pourraient ainsi avoir leur source dans le droit international. Sans doute, les règles de droit international pourraient être appliquées par analogie ou à titre supplétif, mais il subsisterait une incertitude qui ne serait pas propice au bon déroulement des négociations. Si cette option était retenue, le Québec n'aurait pas la qualité d'État en droit international et il serait tout au plus un État *in statu nascendi*. Un tel statut précaire pourrait avoir notamment comme conséquence que les autres États refusent d'entreprendre un dialogue bilatéral avec le Québec et que les organisations et conférences internationales refusent de donner des suites formelles aux démarches d'admission et de participation du Québec.

3.4 Dans l'hypothèse où le référendum, dont les résultats seraient favorables à la souveraineté, serait suivi rapidement d'une déclaration de souveraineté, cette déclaration produirait-elle des effets juridiques pendant la période de transition d'un an prévue par la Loi 150? La déclaration de souveraineté pourrait-elle conférer immédiatement la souveraineté sur le plan interne et donner aux lois du Québec primauté sur les lois fédérales?

La déclaration de souveraineté, qui devrait être adoptée immédiatement après la proclamation des résultats du référendum, par l'Assemblée nationale convoquée en séance extraordinaire, aurait les effets juridiques que prévoierait le texte même de la déclaration. On comprend ainsi l'importance de faire une rédaction soignée de la déclaration mentionnant les principaux effets juridiques et décrivant la suite du processus d'accession à la souveraineté. Il faut par ailleurs garder à l'esprit qu'une déclaration de souveraineté devrait être empreinte de solennité et ne pas être, en conséquence, trop longue.

---

48. V. le *Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet suspensif)*, que nous avons préparé à l'intention de la Commission et qui se trouve en annexe 7 du présent exposé.

La déclaration de souveraineté pourrait aussi comporter une disposition conférant immédiatement la souveraineté sur le plan interne et donnant aux lois du Québec primauté sur les lois fédérales (ainsi que sur les lois constitutionnelles). Les projets de déclaration de souveraineté que j'ai préparés comportent toutes deux telle une clause, dont l'importance réside dans le fait qu'elle clarifierait la situation au plan juridique et éviterait la confusion qui résulterait de l'absence d'une hiérarchie des lois durant la période de transition. Une telle disposition, comme toute la déclaration de souveraineté, pourrait certes être contestée au plan constitutionnel et pourrait être déclarée inopérante par la Cour suprême du Canada[49]. Celle-ci pourrait cependant lui donner un certain effet, pour assurer la primauté du droit et ne pas créer l'insécurité juridique, suivant en cela le précédent établi dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*[50]. Dans ces conditions, il serait souhaitable qu'une déclaration se souveraineté affirme de la façon la plus claire possible la primauté des lois québécoises sur les lois fédérales et constitutionnelles.

3.5 Quelles mesures devraient être prises par le gouvernement québécois pendant la période de transition pour faciliter l'accession à la souveraineté? -Une constitution du Québec devrait-elle être élaborée? Si oui, comment?

Plusieurs mesures devraient être prises pendant cette période de façon à donner effet à une déclaration de souveraineté et préparer une transition ordonnée vers cette souveraineté. Des mesures devraient être prises concernant les personnes physiques évoluant sur le territoire québécois de même qu'à l'égard du Canada, des États-Unis, des autres États et des organisations internationales.

D'abord, les personnes résidant au Québec, qu'il s'agisse des citoyens canadiens, des résidents permanents, des réfugiés ou des étrangers, doivent être informés des mesures que le Québec entend prendre à leur égard au moment de l'accession à la souveraineté. La question particulière des conditions d'obtention de la nationalité québécoise, mais aussi d'un possible droit d'option pour la citoyenneté canadienne, doit très rapidement réglée, mais sa solution dépendra en partie des négociations avec le Canada. Des mesures concrètes permettant l'émission de certificats de nationalité et de passeports québécois devraient être prises rapidement. Les réfugiés et les étrangers doivent également être assurés que le Québec respectera à leur égard les obligations qui lui incombent en vertu du droit international général et des traités auxquels il succédera.

Pour faciliter l'accession à la souveraineté, le Québec devra préparer de façon adéquate les négociations de transfert de la souveraineté avec le Canada. Les travaux de la présente commission et les études qu'elle commandera pourront être décisives, car cette négociation

---

49. V. les développements à ce sujet de J. WOEHRLING, *supra* note 12, pp. 100-101.

50. V. *supra*, note 8. V. aussi la décision du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres relative aux effets de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie dans *Madzimbuto* v. *Ladner-Burke*, [1969] 1 A.C. 645.

portera sur de multiples questions, dont les plus importantes seront la succession aux dettes et aux actifs, le transfert des fonctionnaires et la création d'une zone ou union économique. Cette négociation devra commencer aux lendemains du référendum si l'objectif de donner effet à cette souveraineté un an jour pour jour après le référendum veut être atteint. Une équipe de négociation devra être constituée rapidement par le gouvernement du Québec et devrait être composée de représentants gouvernementaux, d'universitaires et de représentants des milieux professionnels intéressés par le négociations. Le Parlement du Québec devrait d'ailleurs s'intéresser de près à ces négociations et une commission parlementaire spéciale d'examen des négociations devrait être instituée par l'Assemblée nationale pour suivre le déroulement des négociations.

Des mesures particulières devraient également être prises à l'égard des États-Unis d'Amérique, avec lesquels le Québec partagera plusieurs frontières et qui continuera d'être l'un des ses partenaires économiques les plus importants. Des représentants parlementaires et gouvernementaux devraient se rendre immédiatement à Washington après le référendum et informer les autorités américaines des résultats du référendum, assurer ceux-ci que le Québec assumera toutes les obligations résultant des traités conclus entre le Canada et les États-Unis et assurera les États-Unis de la volonté de maintenir la zone de libre-échange et de participer à la création d'une zone nord-américaine de libre-échange incluant le Mexique. Le Québec devrait adresser une demande de reconnaissance aux États-Unis au moment opportun, qui serait déterminé par l'évolution des négociations avec le Canada.

Le Québec devrait également chercher à informer en priorité d'autres États des résultats du référendum et du déclenchement du processus d'accession à la souveraineté. La France et les États de la Francophonie, qui sont les plus susceptibles d'offrir au Québec une reconnaissance rapide, devraient être visités par des représentants parlementaires et gouvernementaux. Le Royaume-Uni, les autres États de la Communauté européenne, la Communauté européenne et le Japon devraient également être approchés. L'U.R.S.S. et la Chine mériteront également une attention particulière en raison de leur présence au Conseil de sécurité et de l'importance de leur rôle dans le processus d'admission du Québec à l'Organisation des Nations Unies. Ces visites seraient l'occasion de solliciter une reconnaissance et également de demander que la candidature du Québec dans les organisations internationales soit parrainée par ces États.

En temps opportun, pendant la période de transition, le Québec devrait également annoncer à des organisations internationales choisies son intention de solliciter son adhésion. Il devrait s'agir en priorité des conférences et organisations internationales de la Francophonie, et principalement l'A.C.C.T. et l'O.N.U.. Il devrait également approcher les institutions spécialisées de l'ONU aux travaux desquelles il a déjà participés (UNESCO, OIT, OMS, etc.) ainsi que l'Organisation des États américains et l'O.C.D.E. La participation aux travaux d'organisations internationales commerciales (GATT), financières (BIRD, BERD et banques de développement) et monétaires (FMI) pourrait dépendre des arrangements économiques qui seraient conclus avec le Canada, ce qui sera aussi le cas pour les alliances militaires et de défense.

En ce qui concerne l'élaboration d'une Constitution du Québec, il s'agit là d'une mesure qui ne devrait pas se voir donner le même caractère d'urgence en raison de l'importance des mesures qui devront être prises pour donner effet à la déclaration de souveraineté et que j'ai décrites ci-haut. Toutefois, il serait opportun que l'élaboration d'une Constitution soit entreprise dès les lendemain du référendum par une Commission parlementaire spéciale d'étude, instituée par le Parlement du Québec, qui aurait un mandat limité, celui de rédiger une Constitution provisoire du Québec dont l'entrée en vigueur serait prévue pour la date d'accession à la souveraineté et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante qui serait chargée de rédiger la Constitution du Québec.

Conclusion

J'ai pris connaissance des recommandations du Secrétariat de la Commission et croit qu'il est opportun de donner suite à la demande de faire effectuer des études particulières sur la relation entre le droit à l'autodétermination du peuple québécois, les droits des nations autochtones et les droits de la communauté d'expression anglaise. Sans doute devrait-on également s'intéresser dans cette étude sur la relation entre ce droit et les droits conférés aux communautés culturelles.

En ce qui a trait aux conditions d'exercice du droit à l'autodétermination à la lumière des développements récents en droit international public, il m'apparaîtrait utile qu'une mission d'experts soit effectuée dans une ou plusieurs États ayant récemment accédé à la souveraineté, de préférence en Lithuanie, Slovénie, Slovaquie ou en Ukraine. Cette mission pourrait être chargée de recueillir des informations et de constituer un fonds documentaire destiné à éclairer votre Commission sur les processus suivis ou en voie d'être suivis dans ces juridictions pour les fins d'accession à la souveraineté.

Des études plus approfondies sur l'impact de la reconnaissance internationale sur le processus d'accession à la souveraineté seraient utiles, de même q'une analyse détaillée du statut juridique et des pouvoirs du Québec pendant la période de transition (entre le référendum et l'entrée en vigueur de la souveraineté) me paraissent également essentielles et seraient sans doute facilitées et enrichies par les informations obtenues à l'occasion de la mission d'experts.

J'ajouterais, parmi les études qui mériteraient d'être effectuées également par votre Commission, celles portant sur la succession aux traités du Canada, qui devraient donner lieu à un recensement exhaustif des traités bilatéraux et multilatéraux auxquels le Québec est appelé à succéder et permettraient également de faire un relevé de l'ensemble des organisations internationales dont le Canada est membre et à l'égard desquelles le Québec voudra solliciter son admission. Une étude complémentaire sur les processus d'admission aux organisations internationales et de participation aux conférences internationales (Sommet de la Francophonie, CSCE) me paraîtrait également souhaitable.

La Commission devrait d'ailleurs mettre à disposition de l'Assemblée nationale et du Gouvernement du Québec une série d'instruments pour faciliter la transition ordonnée du peuple québécois vers la souveraineté. Ainsi, la Commission devrait inclure dans son rapport, à l'instar de la Commission Bélanger-Campeau qui avait annexé à son rapport un Projet de Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, un projet de Déclaration de souveraineté ainsi qu'un Projet de loi instituant une Commission parlementaire spéciale d'examen des négociations relatives au transfert de souveraineté et une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec. La Commission devrait également préparer des listes de traités auxquels le Québec devrait succéder ainsi qu'une nomenclature des organisations internationales auxquelles il pourrait devenir partie, qu'elle devrait d'ailleurs accompagner de modèles de notifications de succession et de demandes d'admission.

Monsieur le Président,

Je remercie les membres de votre Commission de m'avoir accordé leur attention et vous souhaite la meilleure des chances dans vos travaux. Ces travaux sont appelés à avoir une portée et un rayonnement exceptionnels dans la communauté internationale, en ce qu'ils préparent la voie au processus d'accession à la souveraineté le plus réfléchi, ordonné et démocratique de ce siècle. Cette démarche fait honneur au peuple québécois et à son Assemblée nationale et rend au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes son sens le plus profond, celui d'être, comme l'a si bien décrit Ernest Renan, un «plébiscite de tous les jours».

Annexe 1

L'auteur a déposé en annexe 1 un document qui s'intitule :

Accord relatif à la constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie. Signé à Kuala-Lumpur, le 7 août 1965.

Annexe 2

Tableau relatif aux processus contemporains d'accession à la souveraineté

ÉTAT NOUVEAU (ÉTAT PRÉDÉCESSEUR)	DATE ÉLECTION (É) RÉFÉRENDUM (R)	DATE ACCORD DE TRANSFERT (A) DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ (D)	DATE ACCESSION À LA SOUVERAINETÉ	DATE ADMISSION À L'O.N.U.
Singapore (Malaysie)	Aucun (É/R)	7 août 1965 (A)	9 août 1965	21 septembre 1965
Bangladesh (Pakistan)	7 déc. 1970/ 17 janv. 1971 (É)	10 avril 1971 (D)	10 avril 1971	17 septembre 1974
Lituanie (U.R.S.S.)	9 février 1991 (R)	11 mars 1990 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Estonie (U.R.S.S.)	4 mars 1991 (R)	20 août 1991 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Lettonie (U.R.S.S.)	4 mars 1991 (R)	21 août 1991 (D)	Septembre 1991	23 septembre 1991
Slovénie (Yougoslavie)	Décembre 1990 (R)	25 juin 1991 (D)	7 octobre 1991	.
Croatie (Yougoslavie)	19 mai 1991 (R)	25 juin 1991 (D)	7 octobre 1991	.
Ukraine (U.R.S.S.)	1er décembre 1991 (R)	24 août 1991 (D)	.	24 octobre 1945
Biélorussie (U.R.S.S.)	.	27 août 1991 (D)	.	24 octobre 1945
Moldavie (U.R.S.S.)	.	27 août 1991 (D)	.	.
Slovaquie (Tchécoslovaquie)	Décembre 1991 (R)	.	.	.

Annexe 3

L'auteur a déposé en annexe 3 les documents qui s'intitulent :

Bangladesh Proclamation of Independence (April 10, 1971).

Text of Prime Minister's Statement in Parliament (December 6, 1971) : India recognizes Bangladesh.

Annexe 4

L'auteur a déposé en annexe 4 les documents qui s'intitulent :

Acte rétablissant l'État lituanien indépendant (Conseil suprême de la république de Lituanie, 11 mars 1990).

Declaration on the Participation of the Republic of Lithuania as an Equal Member of the World Community of Nations.

Constitutional Law on the Lithuanian State (Conseil suprême de la république de Lituanie, 11 février 1991).

Annexe 5

L'auteur a déposé en annexe 5 le document qui s'intitule :

Déclaration du Soviet suprême de la république socialiste soviétique de Lettonie pour la restauration de l'indépendance de la république de Lettonie (Soviet suprême de la RSS de Lettonie, 4 mai 1990).

Annexe 6

Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet immédiat)

Considérant que le peuple québécois a le droit de disposer de lui-même et qu'il peut déterminer librement son statut politique et assurer en conséquence son développement économique, social et culturel;

Considérant la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*;

Considérant les travaux et recommandations de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté;

Considérant que lors du référendum du ..... les Québécois et les Québécoises ont voté majoritairement en faveur de l'accession du Québec à la souveraineté ;

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, CONVOQUÉE EN SESSION EXTRAORDINAIRE:

1° Prend acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain, déclare que le Québec constitue un État souverain à compter de ce jour et affirme que la présente déclaration aura plein effet dans un an jour pour jour.

2° Déclare que, dans l'attente de la rédaction d'une Constitution du Québec, le siège de la souveraineté réside dans la présente Assemblée nationale et que celle-ci détient la totalité du pouvoir constituant et législatif.

3° Confirme l'actuel gouvernement du Québec dans ses fonctions et déclare que l'ensemble du pouvoir exécutif réside dans ce gouvernement.

4° Déclare que le pouvoir judiciaire suprême réside dans la Cour d'Appel du Québec, qui est dorénavant connue comme la Cour suprême du Québec, et que celle-ci est la seule autorité compétente pour interpréter et appliquer en dernière instance les lois mentionnées à l'article 5.

5° Déclare que les lois québécoises continuent de s'appliquer et que les lois fédérales, en tant que lois québécoises, demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par de nouvelles lois adoptées par la présente Assemblée ou abrogées.

6° Déclare que le Québec entend observer et donner effet à toutes les obligations internationales qui lui incombent en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale et qu'elle accepte de se conformer à la Charte des Nations Unies et à la Charte de l'Organisation des États américains.

7° Donne mandat au gouvernement du Québec d'entreprendre des négociations avec le gouvernement du Canada sur le transfert de souveraineté et institue une Commission parlementaire d'examen des négociations relatives au transfert de la souveraineté;

8° Institue une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec, chargé de rédiger une Constitution provisoire du Québec, qui sera soumise à l'Assemblée nationale pour les fins de son entrée en vigueur au jour de l'accession du Québec à la souveraineté, et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution du Québec.

Annexe 7

Projet de déclaration de souveraineté du Québec (effet suspensif)

Considérant que le peuple québécois a le droit de disposer de lui-même et qu'il peut déterminer librement son statut politique et assurer en conséquence son développement économique, social et culturel;

Considérant la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*;

Considérant les travaux et recommandations de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du souveraineté du Québec;

Considérant que lors du référendum du ....., les Québécois et les Québécoises ont voté majoritairement en faveur de l'accession du Québec à la souveraineté;

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, CONVOQUÉE EN SESSION EXTRAORDINAIRE:

1° Prend acte de la volonté du peuple québécois de se constituer en État souverain et déclare que le Québec constituera un État souverain à compter du .....(un an jour pour jour du référendum).

2° Déclare que les lois constitutionnelles et lois fédérales en vigueur continueront de s'appliquer au Québec jusqu'à la date d'accession à la souveraineté, dans la mesure où elles seront compatibles avec les lois québécoises adoptées pour donner effet à la présente déclaration et qu'elles continueront de s'appliquer, en tant que lois québécoises, jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par de nouvelles lois adoptées par la présente Assemblée ou abrogées;

3° Déclare que les tribunaux canadiens et les tribunaux québécois dont les juges ont été nommés par le gouvernement fédéral continueront d'être compétents, jusqu'à la date d'accession du Québec à la souveraineté, pour interpréter et appliquer les lois mentionnées à l'article 2;

4° Déclare que le Québec s'engage à respecter les traités conclus par le Canada, qu'il présentera notamment une demande d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies et à l'Organisation des États américains et qu'il entend observer et donner effet à toutes les obligations internationales qui lui incomberont en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale;

obligations internationales qui lui incomberont en vertu de son statut d'État souverain et de membre de la communauté internationale;

5° Donne mandat au gouvernement du Québec d'entreprendre des négociations avec le gouvernement du Canada sur le transfert de souveraineté et institue une Commission parlementaire spéciale d'examen des négociations relatives au transfert de la souveraineté;

6° Institue une Commission parlementaire spéciale d'étude des questions afférentes à l'élaboration d'une Constitution du Québec, chargée de rédiger une Constitution provisoire du Québec, qui sera soumise à l'Assemblée nationale pour les fins de son entrée en vigueur au jour de l'accession du Québec à la souveraineté, et de faire des recommandations relatives à la composition et au mandat d'une assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution du Québec.

Daniel Turp
avec la collaboration de
Frédéric Gouin

Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté

Cette étude commandée par la Commission n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur

Introduction

Parmi les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté qui sont déterminantes pour son avenir politique, la question de la succession du Québec aux traités du Canada revêt un intérêt particulier et son étude par la Commission pourrait contribuer à une transition ordonnée vers la souveraineté, si telle était la voie retenue par le peuple québécois. Il est en effet important qu'une stabilité et une continuité juridiques puissent être assurées aux lendemains de l'accession à la souveraineté et que les futurs partenaires internationaux du Québec, qu'il s'agisse d'États souverains ou d'organisations internationales, soient informés du sort que le Québec entend réserver aux traités du Canada qui étaient en vigueur au moment de l'accession à la souveraineté du Québec. Un engagement du Québec à respecter certains traités pourrait d'ailleurs être considéré comme une condition de reconnaissance du Québec par certains États, comme en fait foi la position adoptée par les États membres de la Communauté européenne à l'égard de la reconnaissance de la Slovénie et la Croatie[1].

Cette question est d'autant plus importante qu'elle concerne au-delà de 1.388 traités, portant sur des matières très diversifiées, telles les relations commerciales internationales, les droits de la personne et la défense, pour ne prendre que quelques exemples, et dont l'impact sur le développement économique, social et culturel du Québec s'avérera déterminant. Ces traités, qui ont été conclus au nom du Canada et auxquels le Québec a donné, dans certains cas, son assentiment [2], ont été recensés et examinés sommairement de façon à déterminer les conditions de succession du Québec, en tenant du droit international applicable en la matière et notamment

---

1. V. à ce sujet «Les Douze s'entendent sur le principe de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie», *Le Devoir*, 17 décembre 1991, p. A-7. Les ministres des Affaires étrangères des Douze ont ainsi adopté une liste de critères qui constituent la doctrine de la CEE pour tous les cas de désunion d'État, de la Yougoslavie à l'Union soviétique, parmi lesquels l'on compte l'obligation pour les États désireux d'accéder à l'indépendance de «tenir les engagements internationaux des anciens États en matière de contrôle des armements et de dette extérieure».

2. V. la *Loi sur le ministère des Affaires internationales*, L.R.Q., c. M-21.1 dont l'article 17 confère au ministre le pouvoir de recommander la ratification des traités et accords internationaux dans les domaines ressortissant de la compétence constitutionnelle du Québec. C'est en application de ce pouvoir que le Québec s'est déclaré lié par plusieurs traités adoptés sous l'égide des Nations Unies, de l'Organisation internationale du Travail, de l'UNESCO et de la Conférence de droit international privé de La Haye qu'avait signés le Canada et auxquels il était devenu partie après avoir obtenu l'assentiment du Québec: v. *Recueil des ententes internationales du Québec 1984-1989*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1990, pp. 795 *et seq.*

de la *Convention de Vienne sur la succession en matière de traités*[3], qui a procédé à une codification et à un développement progressif du droit international en la matière.

Les données relatives aux traités du Canada et la détermination des conditions de succession du Québec sont présentées dans deux listes, répertoriant, d'une part, les traités multilatéraux du Canada[4] et, d'autre part, les traités bilatéraux du Canada[5]. Ces listes ont été préparées à l'aide de la publication du ministère des Affaires extérieures du Canada *Traités en vigueur pour le Canada*[6] et ont été mises à jour à l'aide des listes fournies par la section des traités de la direction juridique du ministère des Affaires extérieures du Canada[7].

Dans ces listes, nous présentons d'une part les dates d'adoption et d'entrée vigueur des traités, la date de leur signature, de leur ratification et de leur entrée en vigueur à l'égard du Canada, et indiquons d'autre part comment le Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, pourrait devenir partie à chacun de ses traités[8]. Nous avons envisagé pour chacun des traités les hypothèses de succession automatique, de libre option ou de renégociation des

---

3. Doc.N.U. A/CONF/. 80/31 et Corr.1, reproduit dans *Conférence des Nations Unies sur la succession d'états en matière de traités*, Documents officiels, volume 3, Doc. N.U, A/CONF.80/16/Add.2, pp. 199-209 (1978) et à l'annexe 1 de la présente étude [ci-après dénommée la Convention].

4. V. annexe 2.

5. V. annexe 3.

6. *Liste des traités en vigueur pour le Canada au 1er janvier 1988*, Ottawa, 1989.

7. V. les trois listes des Mesures *prises par le Canada en matière de traités bilatéraux et multilatéraux* en 1988, 1989 et 1990 ainsi que la liste provisoire, au 24 mai 1991, des *Mesures prises par le Canada en matière de traités bilatéraux et multilatéraux* en 1991. Les informations présentées dans les listes sont ainsi à jour au 30 avril 1991.

8. Dans la version définitive de la présente étude, nous présentons les modalités de succession aux traités multilatéraux et bilatéraux du Canada, mais tenons à souligner qu'une opinion définitive sur les modalités de succession aux 1388 traités recensés dans les deux listes ne pourrait être formulée qu'après un examen de la pratique entourant les traités du Canada et les effets que ceux-ci ont déployés depuis leur entrée en vigueur. A cet égard, il importe de garder à l'esprit la difficulté d'apprécier, comme le souligne H. LAWFORD, «Treaty Succession in the Commonwealth,» (1967) 5 *Annuaire canadien de droit international* 3, à la p. 9, *the possible application of a treaty merely from an examination of its title, or indeed, even from an examination of its text. Ideally, before deciding upon the treaty list of a former «British colony», one should examine not only the texts but also all available evidence as to the scope of the application, territorially and otherwise, of the treaties*.

traités, de demande d'admission aux organisations internationales et de désuétude ou d'absence d'intérêt des traités.

Aux fins d'énoncer la position du Québec et comprendre les données incluses dans les tableaux, nous présentons ci-après les considérations théoriques sur lesquelles nous nous sommes fondés pour déterminer les conditions de succession du Québec aux traités du Canada et présentons ci-après, de façon succincte, les règles relatives à la succession d'États en matière de traités (1) ainsi que les diverses modalités de succession aux traités (2).

1. Les règles relatives à la succession d'États en matière de traités

Plusieurs théories et concepts ont eu la faveur des internationalistes depuis le XVIII[e] siècle en matière de succession d'États aux traités[9]. À la succession universelle, en passant par la succession partielle, optionnelle et la substitution, viendra se greffer la théorie de la table rase (*tabula rasa)*, élaborée suite au mouvement massif de décolonisation et qu'on cherchera à faire émerger comme règle générale. Dans la pratique antérieure à l'adoption de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, on observera toutefois que les États nés de la décolonisation, à de rares exceptions près[10], accepteront de succéder aux traités multilatéraux, alors que leur attitude à l'égard des traités bilatéraux sera nettement moins uniforme[11].

Cette pratique des États a fait l'objet d'un examen par la Commission du droit international, à qui l'Assemblée générale des Nations Unies confia le mandat de codifier et à développer de façon progressive le droit de la succession d'États. À la suite des travaux de ses rapporteurs Sir Humphrey Waldock et Sir Francis Vallat, la Commission s'acquittera de son travail et mettra au point le texte d'un projet de Convention sur la succession d'États en matière de traités en

9. V. à ce sujet A. GRUBER, *Le droit international de la succession d'États*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 29-41.

10. En fait, seuls l'Algérie et Israël ont refusé de succéder aux traités multilatéraux conclus par l'État prédécesseur.

11. V. O. UDOKANG, *Succession of New States to International Treaties*, Dobbs Ferry, New York, Oceana, 1972, pp. 403-447.

1974[12]. Ce projet sera examiné par une conférence de plénipotentiaires à Vienne en 1977 et 1978[13] et la Convention sera adoptée le 23 août 1978[14].

La *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* contient des règles générales applicables à tous les cas de succession (art. 1 à 14), qui codifient, dans le cas tels celui des régimes de frontières et autres régimes territoriaux, des règles de droit international coutumier. Les règles particulières concernant la succession d'États en cas de séparation de parties d'un État (art. 34 à 38), qui revêtent un intérêt particulier pour le Québec, sont quant elles des règles de droit nouveau. Celui-ci pourrait vouloir appliquer celles-ci à sa succession d'États, comme le lui permettrait les paragraphes 7 § 2 et 3, qui exigerait toutefois qu'il signe ou exprime son consentement à être lié par la Convention et qu'il fasse une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États. La Convention serait applicable aux effets de la succession à l'égard de tout État contactant, partie ou signataire qui a accepté la déclaration du Québec. La déclaration du Québec ainsi que les déclarations d'acceptation d'icelle devront figurer, en vertu du paragraphe 7 § 4, dans une notification écrite communiquée au dépositaire de la Convention, en l'occurrence le secrétaire général des Nations Unies.

Dans l'hypothèse où la Convention serait ainsi applicable à la succession du Québec, certaines dispositions générales de la Convention régiraient la succession du Québec, notamment l'article 4 relatif aux traités constitutifs d'organisations internationales et aux traités adoptés au sein d'une organisation internationale ainsi que les articles 11 et 12 concernant les régimes de frontières et autres régimes territoriaux. Mais, c'est principalement l'article 34, qui concerne les cas de séparation d'États, qui serait applicable à la succession du Québec et qui ferait en sorte que les traités multilatéraux et bilatéraux **en vigueur** de l'État prédécesseur canadien resteraient en vigueur à l'égard de l'État successeur québécois. Ce dernier succéderait ainsi automatiquement, sans autre formalité, aux traités du Canada. Deux exceptions pourraient diminuer la portée d'une telle succession automatique: il s'agit des cas où les États intéressés, en l'occurrence le Canada, le Québec et les États tiers (parties aux traités du Canada) en conviendraient autrement

---

12. V. le texte du *Projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités, avec commentaires, adopté par la Commission du droit international à sa vingt-sixième session*, Doc. A/CONF. 80/4, reproduit dans CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS, Documents officiels, volume III, Doc. N.U, a/conf.80/16/Add. 2, pp. 6 à 108.

13. CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS, Documents officiels, volumes I à III, Doc. N.U, a/conf.80/16 et Add. 1 et 2. Pour une analyse des travaux de la Conférence et un commentaire de cette Convention, v. *Yassen*, M.K., *La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, (1978) 23 *A.F.D.I.* 54.

14. A ce jour, la Convention n'a pas encore obtenu les 15 ratifications qu'exige l'article 49 1 pour les fins d'entrée en vigueur de la Convention.

(al. 34 § 2 a)) ou si l'application du traité à l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité (art. 34 § 2 b))[15].

L'article 36 de la Convention prévoit par ailleurs qu'un État successeur peut participer à des traités multilatéraux qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États et qu'il doit faire une notification par écrit, généralement au dépositaire du traité, pour établir sa qualité de partie à ce traité. L'article 37 stipule quant à lui qu'un État successeur peut ratifier, accepter ou approuver un traité multilatéral que l'État prédécesseur avait signé sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

A la lumière de ces règles générales et particulières de la *Convention de Vienne sur la succession en matière de traités*, et des travaux préparatoires, nous avons donc tenté d'établir, en nous fondant sur la matière visée par le traité, les modalités de succession du Québec aux traités multilatéraux et bilatéraux du Canada.

---

15. Cette exception est sans doute la plus importante, mais à la fois la plus difficile à cerner. Nous avons tenté de déterminer la signification et la portée de termes «changerait radicalement les conditions d'exécution du traité et pour ce faire, que l'on retrouve également aux articles 15 § b, 17 § 2, 18 § 3, 19 § 3, 27 § 5, 30 § 2a) et 3a), 31 § 1b) et 3, 32 § 3 et 6, 33 § 2 et 5, 34 § 2b), 35 § c), 36 § 3 et 37 § 2 et avons examiné à cette fin les travaux préparatoires de la Commission de droit international ainsi que les compte-rendus des séances plénières de la Conférence de Vienne sur la succession d'États en matière de traités. La Commission de droit international a donné une indication se la signification qu'elle entendait à cette formule et, en commentant l'article 14 de son projet d'article (devenu l'article 17 de la Convention) s'exprimait en ces termes :

Au moyen de cette formule, la Commission entend établir un critère juridique objectif international de comptabilité qui, s'il est appliqué de bonne foi, devrait offrir une règle raisonnable, souple et pratique. L'incompatibilité avec l'objet et le but du traité et le changement radical des conditions de l'application du traité, notions employées dans d'autres contextes par la Convention de Vienne sur le droit des traités, constituent en l'occurrence, de l'avis de la Commission, des critères satisfaisants permettant de tenir compte des intérêts de tous les États concernés, de toutes situations possibles et de toutes les catégories de traités.

V. Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités, Documents officiels, volume III, Doc. N.U., A/CONF.80/16/Add. 2, pp. 45 (note omise). V. aussi les commentaires de l'expert consultant de la Conférence et ancien rapporteur de la Commission sur ce sujet, Sir Francis Vallat, *id.*, volume I. p. 150.

2. *Les modalités relatives à la succession en matière de traités*

Pour bien comprendre les données relatives aux conditions de succession du Québec aux traités multilatéraux et bilatéraux du Canada présentées dans les annexes 1 et 2 de la présente étude, il importe de donner des précisions sur les diverses modalités de succession qui y sont évoquées.

2.1 Succession automatique

En application de l'article 34 § 1 de la Convention, tous les traités qui ont été jugés non désuets et pour lesquels l'application du traité à l'État successeur ne semblait pas incompatible avec l'objet et le but du traité ou ne semblait pas changer radicalement les conditions d'exécution du traité ont été classés dans la catégorie des traités auxquels le Québec succéderait de façon automatique (mention X dans la colonne sur la succession automatique du tableau).

Dans la colonne relative à la succession automatique, nous avons également fait mention des traités du Canada qui n'étaient pas en vigueur en vigueur au 30 avril 1991 ou qui avaient été signés par le Canada sous réserve de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Le Québec pourrait, comme le prévoient les articles 36 et 37 de la Convention, établir sa qualité de partie ou d'État contractant à de tels traités, respectivement, par voie de notification (mention N dans la colonne sur la succession automatique du tableau) ou au moyen d'une ratification, d'une approbation ou d'une acceptation (mention R dans la colonne de succession automatique du tableau). Nous avons inclus dans cette catégorie la *Convention relative à l'Aviation civile internationale* (Annexe 1, n° 10) qui contrairement aux autres traités instituant une organisation internationale, ne contient pas de procédure d'admission de nouveaux membres et prévoit qu'une telle admission se fait, en conformité avec l'article 92, par voie du dépôt, auprès du gouvernement des États-Unis, d'un instrument de ratification ou d'adhésion[16].

2.2 Libre option ou renégociation

Cette catégorie regroupe essentiellement les traités dont la nature et le but sont incompatibles avec une succession automatique ou dont les conditions d'exécution seraient changées radicalement par un tel événement. Il s'agit principalement de traités multilatéraux et bilatéraux de défense ou qui exigent des contributions financières. Il nous a paru normal qu'il n'y ait pas de succession automatique à ces traités, ne serait-ce que pour déterminer l'opportunité pour le Québec de prendre des engagements sur des questions relatives à la défense ou pour arrêter la contribution financière qui serait attendue de lui.

16. V. à ce sujet UDOKANG, *op. cit supra*, note 11, pp. 255-263 et R. MANKIEWICZ, «Les nouveaux États et les conventions de droit aérien», (1961) 6 *A.F.D.I.* 752.

2.3 Demande d'admission

La *Convention*, à l'article 4, prévoit qu'elle s'applique pour tout traité adopté au sein d'une organisation internationale de même qu'à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles relatives à la qualité de membre. Ainsi, pour la *Charte des Nations Unies*[17] ainsi que les autres traités constitutifs d'une organisation internationale[18], à l'exception du traité instituant l'O.A.C.I., nous avons indiqué qu'un Québec souverain devrait procéder à une demande d'admission en bonne et due forme. De cette admission découlerait un certain nombre de conséquences pour lest traités conclus au sein de ces organisations, pour lesquels le Québec serait invité par certaines organisations à faire une déclaration exprimant son intention d'être lié par de tels traités[19].

2.4 Traités sans intérêt ou désuets

Dans cette catégorie, nous avons inclus un certain nombre de traités qui n'ont pas d'intérêt pour le Québec dans la mesure où il ne visait pas le territoire du Québec ainsi que d'autres traités qui paraissent être tombé en désuétude.

Conclusion

La version définitive de la présente étude donne des indications utiles sur les actions que le Québec devrait entreprendre à l'égard des traités du Canada en application des règles de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière traités*.

---

17. En ce qui concerne la Charte des Nations et l'ONU, nous avons reproduit, en annexe 6, le *Mémorandum du Secrétariat des Nations Unies sur la succession d'États et la qualité de membre des Nations Unies*, Doc. N.U. AS/CN.4/149 et Add. 1, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, volume II, A/CN.4/ SER.A/1962/Add.1, pp.119-123 qui contient une étude approfondie sur une question qui est susceptible d'intéresser le Québec.

18. V. au sujet de ces organisations UDOKANG, *op. cit supra*, note 11, pp. 303 à 327. V. aussi l'étude préparée par le Secrétariat des Nations Unies intitulée, *La succession d'États aux traités multilatéraux*, Doc. N.U. A/CN4/200/ REV. 2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2, reproduite dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, volume II, A/CN.4/ SER.A/1968/Add.1, pp.1-87, qui s'intéresse notamment à l'Union de Berne, à l'O.M.P.I. et au GATT. Au sujet de cette dernière organisation, v. en particulier T. KUNUGI, «State Succession in the Framework of GATT», (1965) 59 *A.J.I.L.* 268 L. WANG, «Separate Customs Territory in GATT and Taiwan's Request for GATT Membership». (1991) *Journal of World Trade* 5.

19. Ce serait notamment le cas de l'Organisation internationale du travail. comme le souligne GRUBER, *op. cit. supra*, note 9, pp. 189-190. V. aussi F. WOLF, «Les conventions internationales du travail et la succession d'États», (1961) 6 *A.F.D.I.* 742.

Si cette Convention ne devait pas s'appliquer, le Québec pourrait vouloir tout de même s'appuyer sur ces règles, et notamment celles qui codifient le droit international coutumier, dans une déclaration concernant les traités de l'État prédécesseur canadien. Une telle déclaration, ou certains de ses éléments principaux, pourrait être intégrée à la déclaration de souveraineté du Québec[20] et devrait prévoir que certains traités, et principalement les traités bilatéraux, demeurent en vigueur à titre provisoire pendant un certain nombre d'années durant lesquelles seraient conduites des négociations avec les États concernés[21].

Si l'accession à la souveraineté devait donner lieu à la conclusion d'un traité de caractère général, comme ce fut le cas entre la Malaisie et le Singapour[22], les modalités de succession du Québec aux traités du Canada pourraient être stipulées dans ce traité. Des accords particuliers de succession ou de dévolution pourraient aussi être conclus et appliquer et adapter, si les parties en convenaient, les règles de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités* ainsi que les règles de droit international coutumier applicables en la matière[23].

Si la question de la succession du Québec aux traités du Canada devait d'ailleurs se régler sur la seule base du droit international général et qu'aucun accord ne pouvait être conclu avec le Canada à ce sujet, le Québec pourrait d'ailleurs prétendre que la règle de la table rase s'applique à son cas et pourrait répudier, en principe, l'ensemble des traités auxquels le Canada est partie. Il pourrait dès lors chercher à déposer des instruments de ratification et d'adhésion des traités multilatéraux auxquels il souhaiterait devenir partie et entreprendre des négociations aux fins de conclure les traités bilatéraux avec les États et organisations internationales de son choix.

La question de la succession d'États est à nouveau à l'ordre du jour en raison de l'accession à la souveraineté, par séparation, des républiques baltes et autres républiques de l'ancienne Union

---

20. V. à ce sujet les paragraphes consacrés à cette questions dans nos deux projets de déclaration de souveraineté (effet immédiat et effet suspensif), contenus en annexe 6 et 7 de notre exposé-réponse à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

21. Pour des exemples de déclaration unilatérale, v. CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE TRAITÉS, Documents officiels, volume III, Doc. N.U, A/CONF.80/16/Add. 2, pp. 20 à 26.

22. V. l'*Accord relatif à la Constitution de Singapour en tant qu'État indépendant et souverain, détaché de la Malaisie*, (1966) R.T.N.U. 91, annexe B., art. 13.

23. Pour des exemples d'accords de succession ou de dévolution, voir l'annexe de le mémorandum du Secrétariat des Nations Unies, *La succession d'États et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire*, Doc. N.U. A/CN4/ 150, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, volume II, A/CN.4/ SER.A/1962/Add.1, pp.146-149.

soviétique ainsi que de l'accession imminente à une souveraineté effective de la Slovénie et de la Croatie. Les membres de la Commission et de son secrétariat devraient chercher à connaître la pratique des nouveaux États indépendants en la matière ainsi que celles des organisations internationales et des États souverains avec lesquels des échanges auront lieu sur ces questions.

Nous serions disposés à suivre cette pratique et à actualiser la présente recherche à la lumière des développements des prochains mois, préparer quelques études de cas, anciens[24] et nouveaux[25] et à traiter de toute autre question que le secrétariat de la Commission voudrait bien nous soumettre. Il nous semble utile de signaler à celle-ci qu'une étude complémentaire sur la signature et la ratification des traités multilatéraux auxquels le Canada n'est pas partie serait également utile et que la question du sort réservé aux ententes internationales du Québec devrait également faire l'objet d'un examen.

Nous sommes également disposés à comparaître devant la Commission pour répondre aux questions des membres de la Commission.

---

24. Parmi les cas qui mériteraient une examen plus approfondi, il importe de mentionner ceux de l'Indonésie, du Sénégal et du Singapore qui ont donné lieu à l'élaboration d'instruments juridiques qui pourraient inspirer le travail de préparation d'instruments similaires par la Commission: voir au sujet de ces cas, J.H.F. VAN PAN HUYS, «La succession de l'Indonésie aux accords internationaux conclus parmi les Pays-Bas avant l'indépendance de l'Indonésie», (1955) 2 *Nederlands Tijdschrift voor International Recht* 55, J. C. GAUTRON, «Sur quelques aspects de la succession d'États au Sénégal», (1962) 7 *A.F.DI.* 836 et L. C. GREEN, «Malaya/ Singapore/Malaysia: Comments on State Competence, Succession and Continuity», (1966) *C.Y.I.L.* 3.

25. Les cas de la Lithuanie, de la Slovénie et de l'Ukraine devraient faire l'objet d'un examen privilégié.

Bibliographie sélective

I. Monographies

BASTID, S., *Les traités dans la vie internationale*, Paris, Economica, 1985, 303 p.

GRUBER, A., *Le droit international de la succession d'États*, Faculté de droit Paris V, Bruylant, Bruxelles 1986, 354 p.

MAREK, K., *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Librairie Droz. Genève, 1968, 619 p.

MERIBOUTE, Z., *La codification de la succession d'États aux traités: décolonisation, sécession, unification*, Paris, 1984, 272 p.

PEREIRE, A.C., *La succession d'États en matière de traité*, Éditions A. Pedone, Paris, 1969, 232 p.

UDOKANG, O,. *Succession of New States to International Treaties*,, Dobbs Ferry, New York, Oceana, 1972, 525 p..

II. Articles de périodiques

COWGER, A.R., «Rights and Obligations of Successor States: An alternative Theory», (1985) 17 *Case W. Res. J. Int'l L.* 285-314.

T. KUNUGI, « State Succession in the Framework of GATT», (1965) 59 *A.J.I.L.* 268-290.

LAVALLE, R.V., «Dispute Settlement under the Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties», (1979) 73 *Am. J. Int'l L.* 407-425.

LAWFORD, H.J., «The Practice Concerning Treaty Succession in the Commonwealth», (1967) *C.Y.I.L.* 3-13.

MALLAMUD, J. «Optional Succession to Treaties by Newly Independent States», (1969) 63 *Am. J. Int'l L.* 782.

MALONEY, M.G., «Succession of States in respect of Treaties: The Vienna Convention of 1978», (1979) 19 *Va. J. Int'l L.* 885-914.

O'CONNELL, D.P., «Reflections on the State Succession Convention», (1979) 39 *Zeitschr. für Ausländ Off. Recht und Völkerrecht* 705-739.

KLEIN, R.J., «Consensual Merger as a means of State Succession and its relation to Treaty Obligations», (1981) 13 *Case W. Res. J. Int'l L.* 413-432.

SCHAFFER, R., «Succession to Treaties: South African Practice in Light of Current Developments in International Law», (1981) 30 *I.C.L.Q.* 593-627.

UDOKANG, O., «The Succession of New States to Multilateral Treaties», (1970) 9 *Alta L.R.* 118-141.

UDOKANG, O., «Succession to Treaties in New States», (1970) *C.Y.I.L.* 123-157.

WANG, L., «Separate Customs Territory in GATT and Taiwan's Request for GATT Membership». (1991) *Journal of World Trade* 5-19.

WOLF, F., «Les conventions internationales du travail et la succession d'États», (1961) 6 *A.F.D.I.* 742-751.

YASSEN, M.K., «La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités», (1978) *A.F.D.I.* 54-113.

The International Law Commission, 26th Session, «Draft Articles on the Succession of States in respect of Treaties: The Pragmatic Development of International Law», (1975) 16 *Harv. Int'l L.J.* 638-649.

Annexe 1

Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités

Les États parties à la présente Convention,

Considérant que le processus de décolonisation a entraîné une transformation profonde de la communauté internationale,

Considérant également que d'autres facteurs pourraient conduire à l'avenir à des cas de succession d'États,

Convaincus, dans ces conditions, de la nécessité de codifier et de développer progressivement les règles relatives à la succession d'États en matière de traités en tant que moyen de garantir une plus grande sécurité juridique dans les relations internationales,

Constatant que les principes du libre consentement, de la bonne foi et *pacta sunt servanda* sont universellement reconnus,

Soulignant que le respect constant des traités multilatéraux généraux qui portent sur la codification et le développement progressif du droit international et de ceux dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble est d'une importance particulière pour le renforcement de la paix et de la coopération internationale,

Conscients des principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies, tels que les principes concernant l'égalité des droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les États, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Rappelant que le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de tout État est exigée par la Charte des Nations Unies,

Ayant présentes à l'esprit l'article 73 de ladite Convention,

Affirmant que les questions du droit des traités autres que celles auxquelles peut donner lieu une succession d'États sont régies par les règles pertinentes du droit international, y compris par celles des règles du droit international coutumier qui sont incorporées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969,

Affirmant que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit :

Première partie

Dispositions générales

Article premier : Portée de la présente Convention

La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'États en matière de traités entre États.

Article 2 : Expressions employées

1. Aux fins de la présente Convention :

a) l'expression «traité» s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;

b) l'expression «succession d'États» s'entend de la substitution d'un État à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire;

c) l'expression «État prédécesseur» s'entend de l'État auquel un autre État s'est substitué à l'occasion d'une succession d'États;

d) l'expression «État successeur» s'entend de l'État qui s'est substitué à un autre État à l'occasion d'une succession d'États;

e) l'expression «date de la succession d'États» s'entend de la date à laquelle l'État successeur s'est substitué à l'État prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'États;

f) l'expression «État nouvellement indépendant» s'entend d'un État successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de succession d'États, était un territoire dépendant dont l'État prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales;

g) l'expression «notification de succession» s'entend, par rapport à un traité multilatéral, d'une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État successeur, exprimant le consentement de cet État à être considéré comme étant lié par le traité.

h) l'expression «pleins pouvoirs» s'entend, par rapport à une notification de succession ou à toute autre notification faite en vertu de la présente Convention, d'un document émanant de l'autorité compétente d'un État et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'État en vue de communiquer la notification de succession ou la notification, selon le cas;

i) les expressions «ratification», «acceptation» et «approbation» s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

j) l'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, ou quand il fait une notification de succession à un traité, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État;

k) l'expression «État contractant» s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit en vigueur ou non;

l) l'expression «partie» s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur;

m) l'expression «autre État partie» s'entend, par rapport à un État successeur, d'une partie, autre que l'État prédécesseur, à un traité en vigueur à la date d'une succession d'États à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États;

n) l'expression «organisation internationale» s'entend d'une organisation intergouvernementale.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans la présente Convention ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des États.

Article 3 : Cas n'entrant pas dans le cadre de la présente Convention

Le fait que la présente Convention ne s'applique pas aux effets de la succession d'États, ni en matière d'accords internationaux conclus entre des États et d'autres sujets du droit international, ni en matière d'accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte :

a) à l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils sont soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention;

b) à l'application, entre États, de la présente Convention aux effets de la succession d'États en matière d'accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

Article 4 : Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'États en ce qui concerne :

a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation;

b) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Article 5: Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

Le fait qu'un traité n'est pas considéré comme étant en vigueur à l'égard d'un État en application de la présente Convention n'affecte en aucune manière le devoir de cet État de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Article 6 : Cas de succession d'États visés par la présente Convention

La présente Convention s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Article 7 : Application dans le temps de la présente Convention

1. Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles les effets d'une succession d'États seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de la Convention, celle-ci s'applique uniquement à l'égard d'une succession d'États qui s'est produite après son entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

2. Un État successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par la présente Convention ou à tout autre moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État contractant ou État partie à la Convention qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur. Dès l'entrée en vigueur de la Convention entre les États qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation, si celle-ci est postérieure, les dispositions de la Convention s'appliqueront aux effets de la succession d'États à compter de la date de ladite succession.

3. Un État successeur peut, au moment où il signe la présente Convention ou exprime son consentement à être lié par elle, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions de la Convention à l'égard de sa propre succession d'États, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur de la Convention, par rapport à tout autre État signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'État successeur; dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'États entre ces deux États à compter de la date de ladite succession.

4. Toute déclaration faite conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 devra figurer dans une notification écrite communiquée au dépositaire, lequel informera les parties et les États ayant qualité pour devenir parties à la présente Convention de la communication qui lui a été faite de cette notification et de ses termes.

Article 8 : Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un État prédécesseur à un État successeur

1. Les obligations ou les droits d'un État prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur vis-à-vis d'autres États parties à ces traités du seul fait que l'État prédécesseur et l'État successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'État successeur.

2. Nonobstant la conclusion d'un tel accord, les effets d'une succession d'États sur les traités qui, à la date de cette succession d'États, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par la présente Convention.

Article 9 : Déclaration unilatérale d'un État successeur concernant les traités de l'État prédécesseur

1. Les obligations ou les droits découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'États ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'État successeur ni d'autres États parties à ces traités du seul fait qu'une déclaration unilatérale de l'État successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire.

2. En pareil cas, les effets de la succession d'États sur les traités qui, à la date de cette succession d'États étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par la présente Convention.

Article 10 : Traités prévoyant la participation d'un État successeur

1. Lorsqu'un traité dispose qu'en cas de succession d'États un État successeur aura la faculté de se considérer comme partie au traité, cet État peut notifier sa succession à l'égard de ce traité conformément aux dispositions du traité ou, en l'absence de dispositions à cet effet, conformément aux dispositions de la présente Convention.

2. Si un traité dispose qu'en cas de succession d'États un État successeur sera considéré comme partie au traité, cette disposition ne prend effet en tant que telle que si l'État successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi.

3. Dans les cas relevant du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, un État successeur qui établit son consentement à être partie au traité est considéré comme partie à compter de la date de succession d'États, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il en soit autrement convenu.

Article 11 : Régimes de frontière

Une succession d'États ne porte pas atteinte en tant que telle :

a) à une frontière établie par un traité; ni
b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.

Article 12 : Autre régimes territoriaux

1. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

a) les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice de tout territoire d'un État étranger et considérées comme attachées au territoire en question;

b) les droits établis par un traité au bénéfice de tout territoire et se rapportant à l'usage, ou aux restrictions à l'usage, de tout territoire d'un État étranger et considérés comme attachés au territoire en question.

2. Une succession d'États n'affecte pas en tant que telle :

a) les obligations se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et considérées comme attachées à ce territoire.

b) les droits établis par un traité au bénéfice d'un groupe d'États ou de tous les États et se rapportant à l'usage de tout territoire, ou aux restrictions à l'usage, et considérés comme attachés à ce territoire.

3. Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux obligations conventionnelles de l'État prédécesseur prévoyant l'établissement de

Article 13 : La présente Convention et la souveraineté permanente sur les richesses et les ressources naturelles

Rien dans la présente Convention n'affecte les principes du droit international affirmant la souveraineté permanente de chaque peuple et de chaque État sur ses richesses et ressources naturelles.

Article 14 : Questions relatives à la validité d'un traité

Rien dans la présente Convention n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question relative à la validité du traité.

Deuxième partie

Succession concernant une partie de territoire

Article 15 : Succession concernant une partie de territoire

Lorsqu'une partie du territoire d'un État, ou lorsque tout territoire pour les relations internationales duquel un État est responsable et qui ne fait pas partie du territoire de cet État, devient partie du territoire d'un autre État :

a) les traités de l'État prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États à compter de la date de la succession d'États; et
b) les traités de l'État successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États à compter de la date de la succession d'États, à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Troisième partie

États nouvellement indépendants

Section 1
Règle générale

Article 16 : Position à l'égard des traités de l'État prédécesseur

Un État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'États le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Section 2
Traités multilatéraux

Article 17 : Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 18 : Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'États.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants, l'État nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité d'État contractant ou de partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 19 : Participation à des traités signés par l'État prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, si, avant la date de la succession d'États, l'État prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'États, l'État nouvellement indépendant peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Aux fins du paragraphe 1, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, la signature d'un traité par l'État prédécesseur est réputée exprimer l'intention que le traité s'étende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel l'État prédécesseur était responsable.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants, l'État nouvellement indépendant ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec un tel consentement.

Article 20 : Réserves

1. Lorsqu'un État nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, il est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d'États, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, à moins que, lorsqu'il fait la notification de succession, il n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.

2. Lorsqu'il fait une notification de succession établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral conformément à l'article 17 ou à l'article 18, un État nouvellement indépendant peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit de celles dont la formulation serait exclue par les dispositions des alinéas *a*, *b* ou *c* de l'article 19 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*.

3. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles énoncées dans les articles 20 à 23 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* s'appliquent à l'égard de cette réserve.

Article 21 : Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Lorsqu'il fait une notification de succession, conformément à l'article 17 ou à l'article 18, établissant sa qualité d'État contractant ou de partie à un traité multilatéral, un État nouvellement indépendant peut, si le traité le permet, exprimer son consentement à être lié par une partie du traité ou choisir entre des dispositions différentes dans les conditions énoncées dans le traité pour l'expression d'un tel consentement ou l'exercice d'un tel choix.

2. Un État nouvellement indépendant peut aussi exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties ou États contractants, tout droit prévu dans le traité de retirer ou de modifier tout consentement exprimé ou tout choix exercé par lui-même ou par l'État prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

3. Si l'État nouvellement indépendant n'exprime pas le consentement ou n'exerce pas le choix prévu au paragraphe 1, ou ne retire pas ou ne modifie pas le consentement de l'État prédécesseur ou le choix exercé par l'État prédécesseur comme il est prévu au paragraphe 2, il est réputé maintenir :

a) le consentement exprimé par l'État prédécesseur, conformément au traité, à être lié à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États par une partie dudit traité; ou

b) le choix exercé par l'État prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes aux fins de l'application du traité à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États.

Article 22 : Notification de succession

1. Une notification de succession à un traité multilatéral en vertu de l'article 17 ou de l'article 18 doit être faite par écrit.

2. Si la notification de succession n'est pas signée par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui en fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

3. À moins que le traité n'en dispose autrement, la notification de succession :
a) est transmise par l'État nouvellement indépendant au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire aux parties ou aux États contractants;

b) est considérée comme ayant été faite par l'État nouvellement indépendant à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les États contractants.

4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les États contractants de la notification de succession ou de toute communication y relative faite par l'État nouvellement indépendant.

5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification de succession ou la communication y relative n'est considérée comme ayant été reçue par l'État auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État en a été informé par le dépositaire.

Article 23 : Effets d'une notification de succession

1. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un État nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément à l'article 17 ou au paragraphe 2 de l'article 18 est considéré comme partie au traité à compter de la date de la succession d'États ou à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité, si cette dans est postérieure.

2. Toutefois, l'application du traité est considérée comme suspendue entre l'État nouvellement indépendant et les autres parties au traité jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite, sauf dans la mesure où le traité est appliqué à titre provisoire conformément à l'article 27 ou s'il en est autrement convenu.

3. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un État nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément au paragraphe 1 de l'article 18 est considéré comme État contractant à l'égard du traité à partir de la date à laquelle al notification de succession est faite.

Section 3
Traités bilatéraux

Article 24 : Conditions requises pour qu'un traité soit considéré comme étant en vigueur dans le cas d'une succession d'États

1. Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'États, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie :

a) s'ils en sont expressément convenus; ou
b) si, en raison de leur conduite, il doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.

2. Un traité considéré comme étant en vigueur en application du paragraphe 1 s'applique dans les relations entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie à partir de la date de la succession d'États, à moins qu'une intention différente ne ressorte de leur accord ou ne soit par ailleurs établie.

Article 25 : Situation entre l'État prédécesseur et l'État nouvellement indépendant

Un traité qui, en application de l'article 24, est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie ne doit pas, de ce seul fait, être considéré comme étant également en vigueur dans les relations entre l'État prédécesseur et l'État nouvellement indépendant .

Article 26 : Extinction, suspension ou amendement du traité entre l'État prédécesseur et l'autre État partie

1. Lorsque, en application de l'article 24, un traité est considéré comme étant en vigueur entre un État nouvellement indépendant et l'autre État partie, ce traité :

a) ne cesse pas d'être en vigueur entre eux du seul fait qu'il y a ultérieurement été mis fin dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie;

b) n'est pas suspendu dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été suspendu dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie;

c) n'est pas amendé dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été amendé dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie.

2. Le fait qu'il a été mis fin au traité ou, selon le cas, que son application a été suspendue dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie après la date de la succession d'États n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon le cas, en application entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie s'il est établi, conformément à l'article 24, qu'ils en étaient ainsi convenus.

3. Le fait qu'un traité a été amendé dans les relations entre l'État prédécesseur et l'autre État partie après la date de la succession d'États n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur, en application de l'article 24, entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

Section 4
Application provisoire

Article 27 : Traités multilatéraux

1. Si, à la date de la succession d'États, un traité multilatéral était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États et si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité soit appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'État nouvellement indépendant et toute partie qui y consent expressément ou qui, en raison de sa conduite, doit être considérée comme y ayant consentie.

2. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, le consentement de toutes les parties à une telle application provisoire est requis.

3. Si, à la date de la succession d'États, un traité multilatéral non encore en vigueur était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États et si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité continue à être appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'État nouvellement indépendant et tout État contractant qui y consent expressément ou qui, en raison de sa conduite, doit être considéré comme y ayant consenti.

4. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, le consentement de tous les États contractants à une telle application provisoire est requis.

5. Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 28 : Traités bilatéraux

Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'États, était en vigueur ou était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'État nouvellement indépendant et l'autre État intéressé :

a) s'ils en conviennent expressément; ou
b) si, en raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.

Article 29 : Fin de l'application provisoire

1. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 27 peut prendre fin :

a) par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou la partie ou l'État contractant qui applique le traité à titre provisoire et à l'expiration de ce préavis; ou

b) dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants et à l'expiration de ce préavis.
2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité bilatéral conformément à l'article 28 peut prendre fin par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'État nouvellement indépendant ou l'autre État intéressé et à l'expiration de ce préavis.

3. À moins que le traité ne prévoie un délai plus court pour y mettre fin ou qu'il n'en soit autrement convenu, le préavis raisonnable pour mettre fin à l'application provisoire est un préavis de douze mois à compter de la date à laquelle il est reçu par l'autre État ou les autres États qui appliquent le traité à titre provisoire.

4. À moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément 'a l'article 27 prend fin si l'État nouvellement indépendant fait part de son intention de ne pas devenir partie au traité.

Section 5
États nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires

Article 30 : États nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires

1. Les articles 16 à 29 s'appliquent dans le cas d'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires

2. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires est considéré comme étant partie à un traité ou devient partie à un traité en vertu des articles 17, 18 ou 24 et qu'à la date de la succession d'États le traité était en vigueur ou que le consentement à être lié avait été donné à l'égard d'un ou de plusieurs de ces territoires, mais non pas de tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de cet État, à moins :

a) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 1 de l'article 17 ou au paragraphe 4 de l'article 18, la notification de succession ne soit limitée au territoire à l'égard duquel le consentement à être lié par le traité avait été donné avant cette date;

c) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 3 de l'article 17 ou au paragraphe 4 de l'article 18, l'État nouvellement indépendant et les autres États parties ou, selon le cas, les autres États contractants, n'en conviennent autrement; ou

d) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'État nouvellement indépendant et l'autre État intéressé n'en conviennent autrement.

3. Lorsqu'un État nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires devient partie à un traité multilatéral conformément à l'article 19 et que, par la signature de l'État ou des États prédécesseurs, l'intention de cet État ou de ces États a été que le traité s'étende à un ou plusieurs de ces territoires, mais non pas à tous, le traité s'applique à l'ensemble du territoire de l'État nouvellement indépendant, à moins :

a) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 4 de l'article 19, la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité ne soit limitée au territoire ou aux territoires auxquels l'intention était d'étendre le traité; ou

c) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 4 de l'article 19, l'État nouvellement indépendant et les autres États parties ou, selon le cas, les autres États contractants n'en conviennent autrement.

Quatrième partie

Unification et séparation d'états

Article 31 : Effets d'une unification d'États à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'États

1. Lorsque deux ou plusieurs États s'unissent et forment ainsi un État successeur, tout traité qui, à la date de la succession d'États, est en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces États reste en vigueur à l'égard de l'État successeur, à moins :

a) que l'État successeur et l'autre État partie ou les autres États parties n'en conviennent autrement; ou

b) qu'il ne ressort du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

2. Tout traité qui reste en vigueur conformément au paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de la succession d'États, à moins :

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne donne notification que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire;

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et les autres États parties n'en conviennent autrement; ou

c) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'État successeur et l'autre État partie n'en conviennent autrement.

3. L'alinéa *a* du paragraphe 2 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 32 : Effets d'une unification d'États à l'égard des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant de l'article 31 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'un quelconque des États prédécesseurs était un État contractant à l'égard du traité.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant de l'article 31 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à cette date, l'un quelconque des États prédécesseurs était un État contractant à l'égard du traité.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut établir sa qualité, à l'égard du traité, de partie ou d'État contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

5. Tout traité à l'égard duquel l'État successeur devient État contractant ou partie en application du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur pour laquelle le consentement à être lié par le traité a été donné avant la date de la succession d'États, à moins :

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur n'indique, dans la notification fait conformément au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants n'en conviennent autrement.

6. L'alinéa *a* du paragraphe 5 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 33 : Effets d'une unification d'États à l'égard des traités signés par un État prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3 , si, avant la date de la succession d'États, l'un des États prédécesseurs a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, un État successeur relevant de l'article 31 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

4. Tout traité à l'égard duquel l'État successeur devient État contractant ou partie en application du paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'État successeur pour laquelle le traité a été signé par l'un des États prédécesseurs, à moins :

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne fasse connaître, lorsqu'il ratifie, accepte ou approuve le traité, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les États contractants n'en conviennent autrement.

5. L'alinéa *a* du paragraphe 4 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 34 : Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État

1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister :

a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;

b) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'État prédécesseur qui est devenu un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

a) si les États intéressés en conviennent autrement; ou

b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité

Article 35 : Cas de l'État qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire

Lorsque, après séparation de toute partie du territoire d'un État, l'État prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'États, était en vigueur à l'égard de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire, à moins :

a) que les États intéressés n'en conviennent autrement;

b) qu'il ne soit établi que le traité se rapporte uniquement au territoire qui s'est séparé de l'État prédécesseur; ou

c) qu'il ne ressort du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État prédécesseur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 36 : Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'États, en cas de séparation de parties d'un État

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'État contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'États, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'États si, à cette date, l'État prédécesseur était un État contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'États.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut établir, à l'égard du traité, sa qualité de partie ou d'État contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

Article 37 : Participation à des traités signés par l'État prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, en cas de séparation de parties d'un État

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, si, avant la date de la succession d'États, l'État prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et si, au cas où il aurait été en vigueur à cette date, le traité se serait appliqué à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États, un État successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 34 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il avait signé ce traité, et peut devenir ainsi État contractant ou partie au traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 17, l'État successeur ne peut devenir État contractant ou partie au traité qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les États contractants.

Article 38 : Notification

1. Une notification ne vertu des articles 31, 32 ou 36 doit être faite par écrit.

2. Si la notification n'est pas signée par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui en fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

3. À moins que le traité n'en dispose autrement, la notification :

a) est transmise par l'État successeur au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux États contractants;

b) est considérée comme ayant été faite par l'État successeur à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les États contractants.

4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les États contractants de la notification ou de toute communication y relative faite par l'État successeur.

5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification ou la communication n'est considérée comme ayant été reçue par l'État auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État en a été informé par le dépositaire.

Cinquième partie

Dispositions diverses

Article 39 : Cas de responsabilité d'un État ou d'ouverture des hostilités

Les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos des effets d'une succession d'États à l'égard d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un État ou de l'ouverture d'hostilités entre États.

Article 40 : Cas d'occupation militaire

Les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire.

Sixième partie

Règlement des différends

Article 41 : Consultation et négociation

Si un différend concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention surgit entre deux ou plusieurs Parties à celle-ci, lesdites Parties s'efforcent, à la demande de l'une quelconque d'entre elles, de la résoudre par un processus de consultation et de négociation.

Article 42 : Conciliation

Si le différend n'est pas résolu dans un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle la demande visée à l'article 41 a été faite, toute partie au différend peut soumettre celui-ci à la procédure de conciliation indiquée dans l'Annexe de la présente Convention en adressant une

demande à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et en informant de cette demande l'autre État partie ou les autres parties au différend.

Article 43 : Règlement judiciaire et arbitrage

Tout État peut, au moment où il signe ou ratifie la présente Convention ou lorsqu'il y adhère ou à tout moment par la suite, déclarer, par une notification adressée au dépositaire, que si un différend n'a pas été résolu par l'application des procédures indiquées dans les articles 41 et 42, ce différend peut être soumis à la décision de la Cour internationale de Justice au moyen d'un requête faite par toute partie au différend, ou bien à l'arbitrage, à condition que l'autre partie ait fait une déclaration analogue.

Article 44 : Règlement par un accord commun

Nonobstant les articles 41, 42, et 43, si un différend concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention surgit entre deux ou plusieurs Parties à celle-ci, lesdites Parties peuvent décider d'un commun accord de soumettre ce différend à la Cour internationale de Justice, ou à l'arbitrage, ou à toute autre procédure appropriée de règlement des différends

Article 45 : Autres dispositions en vigueur pour le règlement des différends

Rien dans les articles 41 à 44 n'affecte les droits ou les obligations des Parties à la présente Convention découlant de toutes dispositions en vigueur entre elles concernant le règlement des différends.

Septième partie

Dispositions finales

Article 46 : Signature

La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les États de la manière suivante : jusqu'au 28 février 1979, au Ministère fédéral des affaires étrangères de la République d'Autriche et ensuite jusqu'au 31 août 1979, au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Article 47 : Ratification

La présente Convention sera soumise à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 48 : Adhésion

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout État. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 49 : Entrée en vigueur

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra le dépôt du quinzième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des États qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du quinzième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 50 : Textes authentiques

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe sont également authentiques, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

EN FOI DE QUOI les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

FAIT à Vienne le vingt-trois août mil neuf cent soixante-dix-huit.

Annexe 2

Liste des traités multilatéraux du Canada et des conditions de succession du Québec

Remarque : les sujets sont présentés par ordre alphabétique.

Titre du traité	TRAITÉS MULTILATÉRAUX DU CANADA					CONDITIONS DE SUCCESSION DU QUÉBEC			
	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
AFRIQUE									
1. Convention portant révision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général et de la déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890	10/09/19				31/07/20	X			
2. Convention sur le régime des spiritueux en Afrique et Protocole	10/09/19				31/07/20	X			
AGRICULTURE									
3. Arrangement international pour la création, à Paris, d'un office international des épizooties (maladies infectieuses des animaux)	25/01/24				14/04/59			X	
4. Constitution de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	16/10/45				16/10/45			X	
5. Convention internationale pour la protection des végétaux	6/12/51				10/07/51	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt Renégo.	Demande d'adm	Sans int. Désuet
6. Convention sur l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture	6/03/79				08/12/80			X	
7. Convention internationale pour la protection des obtentions végétales du 2 décembre 1961, révisée à Genève le 10 novembre 1972 et le 23 octobre 1978	02/12/61		31/10/79	04/02/91	04/03/91	X			
AGRICULTURE — RECHERCHE									
8. Convention portant création d'un réseau international pour l'amélioration de la production de la banane et de la banane plantain	27/10/88		27/10/88	08/09/89	18/10/90	X			
AIR									
9. Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (avec Protocole additionnel)	12/10/29				08/09/47	X			
10. Convention relative à l'aviation civile internationale	7/12/44				04/04/47	R			
11. Protocole concernant le texte authentique trilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale	24/09/68				21/08/69			X	
12. Procès-verbal de rectification du Protocole du 24 septembre 1968 concernant le texte authentique trilingue de la Convention relative à l'aviation civile internationale	08/04/69				08/04/69			X	
13. Accord relatif au transit des services aériens internationaux (dénoncé le 10/11/88)	07/12/44				10/02/45	X			
14. Protocole concernant un amendement à la Convention relative à l'aviation civile internationale	27/05/47				20/03/61			X	
15. Protocole amendant l'article 45 de la Convention relative à l'aviation civile internationale	14/06/54				02/09/58			X	
16. Protocole concernant certains amendements à la Convention relative à l'aviation civile internationale (articles 48a), 49e) et 61 de la Convention)	14/06/54				12/12/56			X	

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
17. Convention portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international.	28/09/55				17/07/64	X			
18. Accord sur le financement collectif de certains services de navigation aérienne de l'Islande	25/09/56				06/06/58		X		
19. Accord sur le financement collectif de certains services de navigation aérienne du Groenland et des îles Féroé.	25/09/56				06/06/58		X		
20. Protocole concernant un amendement à l'article 48a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale.	15/09/62				11/09/75			X	
21. Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.	14/09/63				05/02/70	X			
22. Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.	16/12/70				24/07/72	X			
23. Protocole portant amendement à l'Article 56 de la Convention relative à l'aviation civile internationale.	07/07/71				19/12/74			X	
24. Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.	23/09/71				26/01/73	X			
25. Protocole portant amendement à l'Article 50a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale (augmentation du nombre des membres).	16/10/74				15/02/80			X	
26. Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale	24/02/88		24/02/88			X			
27. Protocole portant amendement à l'Article 50a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale	26/10/90			19/04/91		X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ALLUMETTES									
28. Convention internationale sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes	26/09/06				20/09/19	X			
ARBITRAGE									
29. Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères	10/06/58				12/05/86	X			
ARMES NUCLÉAIRES (Non prolifération)									
30. Traité sur la non prolifération des armes nucléaires	01/07/68				05/03/70	X			
31. Traité relatif au contrôle des armes nucléaires sur le fond des mers	11/02/71				18/05/72	X			
AUTRICHE									
32. Traité d'État portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique.	15/05/55				27/06/59	X			
BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX									
33. Protocole relatif aux immunités de la Banque des règlements internationaux	10/07/36				20/01/38	X			
BLÉ									
34. Convention sur le commerce du blé	14/03/86				01/07/86			X	
35. Convention relative à l'aide alimentaire, 1980	11/03/80				01/07/80		X		
36. Protocole de 1983 portant deuxième prolongation de la Convention de l'aide alimentaire	04/04/83				01/07/80		X		

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
BOIS									
37. Accord international de 1983 sur les bois tropicaux.	18/11/83	02/01/84			21/05/86[1]			X	
BREVETS									
38. Accord pour la sauvegarde mutuelle du secret des inventions intéressant la défense et ayant fait l'objet de demandes de brevet.	21/09/60				01/09/72	X			
39. Traité de coopération en matière de brevets.	19/06/70		19/06/70	02/10/89	02/01/90	X			
CÂBLES SOUS-MARINS									
40. Convention pour la protection des câbles sous marins.	14/03/1884				23/09/1888	X			
CAFÉ									
41. Accord international de 1983 sur le café.	16/09/82				01/10/83[2]			X	
CAOUTCHOUC NATUREL									
42. Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel	06/10/79				15/04/82			X	
CHASSE À LA BALEINE									
43. Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine	24/09/31				12/03/36	X			

[1] En vigueur provisoirement
[2] En vigueur provisoirement

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
CIMETIÈRES DE GUERRE									
44. Accord entre les gouvernements du Canada, du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande et de l'Inde et le Gouvernement de la République Tunisienne concernant les cimetières, sépultures et monuments militaires du Commonwealth en Tunisie	02/05/80		02/05/80			X			
CIRCULATION ROUTIÈRE									
45. Convention sur la circulation routière	19/09/49				22/01/66	X			
COMMERCE									
46. Accord de coopération commerciale et économique entre le Gouvernement du Canada et les gouvernements des États membres du Marché commun des Caraïbes	20/01/79				23/04/79		X		
COMMERCE — GATT — NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES									
47. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, avec Annexes, Listes et Protocoles d'application provisoire	30/10/47				01/01/48			X	
48. Arrangement relatif à la viande bovine	12/04/79				01/01/80	X			
49. Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation	12/04/79				01/01/80	X(1)			
50. Accord relatif aux obstacles techniques au commerce	12/04/79				01/01/80	X(1)			

(1) « Pour ce qui est des engagements autres que les concessions (protocoles divers, accords négociés sous les auspices du GATT, etc.) [...] la pratique qui semble prévaloir actuellement est que l'État successeur, informé des divers engagements auxquels est lié l'État prédécesseur, fasse connaître au Secrétariat du GATT son intention d'être lié ou non par ces divers engagements » (Ivan BERNIER, « Le maintien de l'accès aux marchés extérieurs : certaines questions soulevées dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec », dans COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC (dir.), *Les aspects d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, p. 1, à la page 5).

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
51. Accord relatif à l'interprétation et à l'application des Articles VI, XVI et XXIII du GATT (Subventions / Mesures compensatoires).	12/04/79				01/01/80	X(1)			
52. Accord relatif aux marchés publics	12/04/79				01/01/81	X(1)			
53. Accord relatif au commerce des aéronefs civils.	12/04/79				01/01/80	X(1)			
54. Accord relatif à la mise en oeuvre de l'Article VI du GATT (Droits anti dumping).	12/04/79				01/01/80	X(1)			
55. Accord relatif à la mise en oeuvre de l'Article VII du GATT (Valeur en douane).	12/04/79				01/01/81	X(1)			
56. Protocole à l'Accord relatif à la mise en oeuvre de l'Article VII du GATT (Valeur en douane).	01/11/79				01/01/81	X(1)			
57. Protocole de Genève (1979) annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.	30/06/79				01/09/81	X(1)			
58. Protocole additionnel au Protocole de Genève (1979) annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	22/11/79				01/09/81	X(1)			
59. Deuxième Protocole de Genève (1987) annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	05/10/87			23/12/87	01/01/88	X(1)			
60. Protocole (1986) à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce portant modification de l'annexe de l'Accord du 12 avril 1979 relatif au commerce des aéronefs civils.	02/12/86			23/12/87	01/01/88	X(1)			
COMMISSION DU PEUPLIER									
61. Convention plaçant la Commission internationale du peuplier dans le cadre de la FAO	19/11/59				28/11/62			X	

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
CONSERVATION									
62. Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine.	02/02/71				15/05/81	X			
63. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	03/03/73				09/07/75	X			
64. Accord sur la conservation des ours blancs (polaires).	15/11/73				26/05/76	X			
65. Traité sur l'Antarctique	01/12/59	23/06/61	04/05/88([4])		04/05/88			X	
66. Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique.	20/05/80	07/04/82		01/07/88	30/07/88	X			
67. Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique.	01/06/72			04/10/90	03/11/90	X			
CONTENEURS									
68. Convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC).	02/12/72				19/02/82	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE									
69. Accord relatif au Fonds de mise en valeur du bassin de l'Indus 1960.	19/09/60				12/01/61		X		
70. Accord relatif au Fonds de mise en valeur du bassin de l'Indus (supplément)	31/03/64				06/04/64		X		
71. Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec deux Protocoles additionnels.	14/12/60				30/09/61			X	
72. Accord sur le Fonds d'aménagement de Tarbela 1968	02/05/68				02/05/68	X			

[4] Document d'accession

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
73. Accord sur la Fonds d'aménagement de Tarbela (Supplément), 1975	15/08/75				15/08/75	X			
74. Accord sur les arrangements administratifs pour le Plan d'aménagement énergétique et d'irrigation du Prek Thnat (Cambodge)	13/11/68				13/11/68	X			
75. Accord portant création de la Banque de développement des Caraïbes	18/10/69				26/01/70			X	
76. Deuxième Convention sur le Fonds d'aménagement de la Nam Ngum	26/06/74				05/07/74	X			
77. Convention additionnelle, 1976, à la deuxième Convention sur le Fonds d'aménagement de la Nam Ngum	12/04/76				12/04/76		X		
78. Accord de coopération économique entre le Gouvernement du Canada et les Gouvernements des États membres de l'Association of South East Asian Nations	25/09/81				01/06/82			X	
79. Convention portant création de l'Agence multilatérale des garantie des investissements.	11/10/85		30/10/87		12/04/88			X	
CULTURE									
80. Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	16/11/45				04/11/46			X	
81. Accord visant à faciliter la circulation internationale du matériel visuel et auditif de caractère éducatif, scientifique et culturel, avec Protocole de signatures (Accord de Beyrouth)	15/07/49				12/08/54			X	
82. Statuts du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels	17/11/69				07/11/78			X	
83. Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique	20/03/70				07/10/70	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
84. Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.	14/11/70				28/06/78	X			
85. Convention concernant la protection du patrimoine mondial.	23/11/72				23/11/76	X			
DÉFENSE.									
86. Protocole entre le Canada, le Royaume Uni et les États Unis concernant la défense de Terre Neuve	27/03/41				27/03/41				X
87. Traité de l'Atlantique Nord	04/04/49				24/08/49			X	
88. Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces	19/06/51				27/09/53		X		
89. Convention sur le statut de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, des représentants nationaux et du personnel international	20/09/51				01/09/54		X		
90. Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Grèce et de la Turquie.	17/10/51				15/02/52		X		
91. Accord relatif au statut des forces des Nations Unies au Japon	19/02/54				11/06/54				X
92. Convention sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne	23/10/54				06/05/55		X		
93. Protocole d'accession au Traité de l'Atlantique Nord de la République fédérale d'Allemagne	23/10/54				05/05/55				X
94. Accord entre le Canada, le Royaume Uni et la République fédérale d'Allemagne concernant l'exécution de manoeuvres et autres exercices dans la zone Soltau Luneburg	03/08/59				01/07/63		X		
95. [ ] les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne	03/08/59				01/07/63		X		

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm.	Sans int Désuet
96. Protocole de signature de l'Accord complémentaire du 3 août 1959.	03/08/59				01/07/63		X		
97. Accord portant application du paragraphe 5 de l'Article 45 de l'Accord complétant la Convention du 19 juin 1951.	03/08/59				01/07/63		X		
98. Accord administratif portant application de l'Article 60 de l'Accord du 3 août 1959 complétant la Convention du 19 juin 1951.	03/08/59				01/07/63		X		
99. Accord sur le statut du personnel des États d'origine attaché à un Quartier Général militaire international de l'OTAN en République fédérale d'Allemagne.	07/12/69				29/01/70		X		
100. Accord OTAN sur la communication, à des fins de défense, d'informations techniques.	19/10/70				07/12/71		X		
101. Échange de notes constituant un Accord au sujet de la Convention entre les États Parties à l'OTAN sur le statut de leurs forces, de l'Accord complétant cette Convention en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en RFA et des accords qui s'y rapportent.	25/09/90		25/09/90			R			
102. Échange de Notes constituant un Accord au sujet de la Convention du 23 octobre 1954 sur la présence de forces étrangères en République fédérale d'Allemagne.	25/09/90		25/09/90		25/09/90		X		
DÉSARMEMENT									
103. Traité pour la limitation et la réduction des armements navals (Traité naval de Londres)	22/04/30				31/12/30	X			
104. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction.	10/04/72				26/03/75	X			
105. Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (ENMOD)	18/05/77				11/06/81	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
106. Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (avec Protocoles)	19/11/90		19/11/90			R			
DOUANE									
107. Convention internationale pour la publication des tarifs douaniers	05/07/1890				01/04/1891	X			
108. Protocole modifiant la Convention du 5 juillet 1890 concernant la création d'une Union internationale pour la publication des tarifs douaniers	16/12/49				05/05/50			X	
109. Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière	15/12/50				12/11/71			X	
110. Convention internationale pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire	07/11/52				12/07/74	X			
111. Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme	04/06/54				11/09/57	X			
112. Convention douanière relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés	04/06/54				15/12/57	X			
113. Convention douanière sur les carnets A.T.A. pour l'admission temporaire de marchandises	06/12/61				10/09/72	X			
114. Convention douanière relative à l'importation temporaire de matériel scientifique	11/06/68				24/10/74	X			
115. Convention douanière relative aux conteneurs, 1972	02/12/72				10/06/76	X			
116. Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers	18/05/73				25/09/74	X			
117. Convention douanière au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (avec Annexes)	14/11/75				21/04/81	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
118. Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.	14/06/83		10/12/86	15/12/87	01/01/88	X			
119. Protocole d'amendement à la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.	24/06/86			15/12/87	01/01/88	X			
120. Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières.	09/06/77			19/09/90	19/12/90	X			
DROIT									
121. Statut organique de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT).	15/03/40				02/03/68			X	
122. Statut de la Conférence de La Haye de droit international privé.	31/10/51				07/10/68			X	
123. Convention de Vienne sur le droit des traités, avec Annexes.	23/05/69				27/01/80	X			
124. Convention portant loi uniforme sur la forme d'un testament international.	26/10/73				09/02/78	X			
125. Convention relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance.	01/07/85		11/10/88			R[5]			
126. *United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods.*	11/04/80			23/04/91	01/05/92	X			
DROIT D'AUTEUR — UNIVERSELLE									
127. Convention universelle sur le droit d'auteur.	06/09/52				10/08/62	X			

[5] En vertu de l'article 37(1) de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, lorsque l'État prédécesseur a signé un traité sous réserve de ratification, acceptation ou approbation, l'État successeur peut ratifier, accepter ou approuver ce traité, comme s'il l'avait signé, et devenir ainsi l'État contractant ou partie au traité. Chacun des traités pour lesquels le Québec pourrait devenir État contractant par simple voie de ratification sont indiqués par la lettre «R» apparaissant dans la colonne «Succession automatique».

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
128. Protocole III annexé à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur, relatif à la ratification, acceptation ou adhésion conditionnelle.	06/09/52				10/05/62	X			
DROIT D'AUTEUR — PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE									
129. Convention internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques.	02/06/28				01/08/31	X			
130. Convention internationale révisant à nouveau la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques du 9 septembre 1886.	14/07/67				07/07/70	X			
131. Traité sur l'enregistrement international des oeuvres audiovisuelles	20/04/89		21/12/89			R			
DROIT D'AUTEUR — OMPI									
132. Convention instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).	14/07/67				26/04/70			X	
DROIT DE LA GUERRE									
133. Déclaration concernant la renonciation, en temps de guerre, de l'emploi de tout projectile explosible d'un poids inférieur à 400 grammes	11/12/1868				11/12/1868	X			
134. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Convention II)	29/07/1899				04/09/1900	X			
135. Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864 (Convention III)	29/07/1899				04/09/1900	X			
136. Déclaration concernant l'interdiction de l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants	29/07/1899				30/08/07	X			
137. Déclaration concernant l'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain	29/07/1899				30/09/07	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
138. Convention relative à l'ouverture des hostilités (Convention III).	18/10/07				26/01/10	X			
139. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Convention IV).	18/10/07				26/01/10	X			
140. Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre (Convention VII).	18/10/07				26/01/10	X			
141. Convention relative à la pose de mines sous marines de contact (Convention VIII).	18/10/07				26/01/10	X			
142. Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre (Convention IX).	18/10/07				26/01/10	X			
143. Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime (Convention XI)	18/10/07				26/01/10	X			
144. Déclaration relative à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut des ballons (Convention XIV).	18/10/07				27/11/09	X			
145. Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques.	17/06/25				06/05/30	X			
146. Procès-verbal concernant les règles de la guerre sous marine prévues par la Partie IV du Traité de Londres du 22 avril 1930.	06/11/36				06/11/36	X			
147. Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Convention I)	12/08/49				14/11/65	X			
148. Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (Convention II).	12/08/49				14/11/65	X			
149. Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention III).	12/08/49				14/11/65	X			
150. Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV)	12/08/49				14/11/65	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
151. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)	08/06/77		12/12/77	20/11/90	20/05/91	X			
152. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).	08/06/77		08/06/77	20/11/90	20/05/91	X			
DROIT DE LA MER									
153. Convention sur le plateau continental	29/04/58				06/03/70	X			
DROITS DE LA PERSONNE									
154. Convention pour la répression du crime de génocide	09/12/48				02/12/52	X			
155. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	07/03/66				13/11/70	X			
156. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	19/012/66				19/08/76	X			
157. Pacte international relatif aux droits civils et politiques	19/12/66				19/08/76	X			
158. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	19/12/66				19/08/76	X			
159. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	01/03/81				10/12/82	X			
160. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	10/12/84				24/07/87	X			
161. Convention relative aux droits de l'enfant	20/11/89	02/09/90	28/05/90	11/12/91	11/01/92	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo	Demande d'adm	Sans int. Désuet
ÉDUCATION									
162. Convention sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les États de la région Europe	21/12/79			06/03/80	06/04/80	X			
ÉNERGIE									
163. Accord relatif à un programme international de l'énergie	18/11/74				19/01/76	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE									
164. Accord entre les Gouvernements du Canada, du Royaume Uni et des États Unis pour disposer des droits afférents aux inventions dans le domaine de l'énergie atomique	24/09/56				24/09/56		X		
165. Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	26/10/56				29/07/57			X	
166. Accord entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur la coopération dans le domaine des renseignements atomiques	18/06/64				12/03/65		X		
167. Accord entre l'Agence internationale de l'énergie atomique, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon relatif à l'application des garanties prévues dans l'Accord bilatéral de coopération conclu entre ces gouvernements pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques	20/06/66				20/06/66		X		
168. Accord entre les Gouvernements du Canada, de la République Islamique du Pakistan et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties	17/10/69				17/10/69		X		
169. Accord entre le Canada, l'Inde et l'Agence internationale de l'énergie atomique concernant des dispositions relatives aux garanties	30/09/71				30/09/71		X		
170. Accord entre le Canada, l'Espagne et l'Agence internationale de l'énergie atomique pour l'application des garanties	10/02/77				10/02/77		X		

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
171. Protocole portant suspension de l'application des garanties au terme de l'Accord entre l'Agence internationale de l'énergie atomique, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon relatif à l'application des garanties prévues dans l'Accord bilatéral de coopération conclu entre ces gouvernements pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques	02/12/77				02/12/77		X		
172. Accord entre l'Agence internationale de l'énergie atomique et les Gouvernements du Canada, de la Jamaique et des Etats-Unis d'Amérique concernant la cession d'uranium enrichi pour un réacteur de recherche de faible puissance	25/01/84				25/01/84		X		
ENLÈVEMENT D'ENFANTS									
173. Convention sur les aspects civils de l'enlevement international d'enfants	25/10/80				01/12/83	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE									
174. Convention relative à la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matiere civile ou commerciale	15/11/65			26/11/88	01/05/89	X			
ENVIRONNEMENT									
175. Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone	22/03/85		22/03/85	04/06/86	22/09/88	X			
176. Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	16/09/87		16/09/87	30/06/88	01/01/89	X			
177. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontieres de déchets dangereux et de leur élimination	22/03/89		22/03/89			R			
178. Charte de fondation du Centre régional de l'environnement pour l'Europe centrale et l'Europe de l'Est	20/06/90		05/09/90		05/09/90			X	

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans int Désuet
179. Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	29/06/90			29/06/90		N[6]			
180. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*	25/02/91		26/02/91			R			
ESCLAVAGE									
181. Convention relative à l'esclavage	25/09/26				06/08/28	X			
182. Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage	07/09/56				10/01/63	X			
ESPACE EXTRA-ATMOSPHÉRIQUE									
183. Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra atmosphérique, y compris la lune et les autres corps celestes	25/01/67				10/10/67	X			
184. Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra atmosphérique	22/04/68				20/02/75	X			
185. Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux	29/03/72				20/02/75	X			
186. Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra atmosphérique	14/01/75				15/09/76	X			

[6] En vertu de l'article 36 de la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités*, lorsque l'État prédécesseur est un État contractant à l'égard d'un traité qui n'est cependant pas encore en vigueur, l'État successeur peut établir sa qualité d'État contractant par une notification à cet effet. Chacun des traités pour lesquels le Québec pourrait devenir État contractant par simple voie de notification sont indiqués par la lettre «N» apparaissant dans la colonne «Succession automatique».

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
187. Accord entre le Gouvernement des États Unis d'Amérique, les Gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le Gouvernement du Japon et le Gouvernement du Canada relatif à la coopération en matière de conception le Gouvernement du Canada relatif à la coopération en matière de conception détaillée, de développement, d'exploitation et d'utilisation de la Station spatiale civile habitée en permanence	29/01/88		29/01/88				X		
ESSAIS NUCLÉAIRES (Interdiction)									
188. Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra atmosphérique et sous l'eau	05/08/63				28/01/64	X			
ÉTAIN									
189. Sixième Accord international sur l'étain (avec Annexes)	26/01/81				01/07/82(1)		X		
EXPOSITIONS									
190. Protocole portant modification de la Convention du 22 novembre 1928 concernant les expositions internationales, avec Appendice et Annexe	30/11/72				(P)30/09/80	X			
FEMME, CONDITION DE LA									
191. Convention sur les droits politiques de la femme	31/03/53				07/04/57	X			
FINANCE									
192. Accord relatif à l'emprunt international de 5 1/2% 1930 du Gouvernement allemand	19/05/30				19/05/30				X
193. Statut de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)	27/12/45				27/12/45			X	

(1) En vigueur provisoirement

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
194. Statut du Fonds monétaire international (FMI)	27/12/45				27/12/45			X	
195. Statut de la Société financière internationale (SFI)	25/05/55				20/07/56			X	
196. Accord constitutif de la Banque inter américaine de développement (BID)	08/04/59				03/05/72			X	
197. Statut de l'Association international de développement (IDA)	26/01/60				24/09/60			X	
198. Accord portant création de la Banque africaine de développement	04/08/63				21/12/82			X	
199. Accord portant création de la Banque asiatique de développement	04/12/65				22/08/66			X	
200. Accord portant création du Fonds africain de développement	29/11/72				10/06/73			X	
201. Accord portant création du Fonds international de développement agricole (FIDA)	13/06/76				30/11/77			X	
202. Convention des Nations Unies sur les lettres de change internationales et les billets à ordre internationaux	09/12/88		09/12/88			R			
203. Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le [illegible]	29/05/90		29/05/90	25/02/91	28/03/91		X		
FROID									
204. Convention relative à l'Institut international du froid (se substituant à la Convention du 21 juin 1920 modifiée le 31 mai 1937)	01/12/54				14/06/62			X	
ÎLES D'ALAND									
205. Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland	20/10/21				06/04/22	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
IMMIGRATION									
206. Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations	19/10/53			09/11/80	21/05/81			X	
METEOROLOGIE									
207. Convention de l'Organisation météorologique mondiale	11/10/47				27/03/50			X	
MONUMENTS DE GUERRE									
208. Convention concernant le transfert à l'Etat français de la propriété des emplacements des monuments britanniques commémoratifs de la guerre	28/12/38				28/12/38				X
NATIONALITE									
209. Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité	12/04/30				01/07/37	X			
210. Convention sur la nationalité de la femme mariée	20/02/57				19/01/60	X			
NATIONS UNIES									
211. Charte des Nations Unies	26/06/45				09/11/45			X	
212. Statut de la Cour internationale de Justice	26/06/45				09/11/45	X[a]			
213. Résolutions concernant la situation dans le Golfe persique adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies	06/08/90		06/08/90		06/08/90				X

[a] En devenant membre des Nations Unies, le Québec serait automatiquement partie au *Statut de la Cour internationale de Justice* (*Charte des Nations Unies*, art. 93). Néanmoins, le Canada a choisi d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour conformément à l'article 36(2) du Statut. Ce consentement ne lie les Nations unies que dans la mesure d'un traité prévoyant [illegible] nous ne croyons pas que le Québec succéderait à cette déclaration. Si le Québec pouvait choisir d'accepter la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice, il devrait faire une déclaration à cet effet.

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
NAVIGATION									
284. Convention visant à faciliter le trafic maritime international	09/04/65				16/09/67	X			
285. Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale	03/05/67				22/09/70			X	
NAVIGATION — LIGNES DE CHARGE									
286. Convention internationale sur les lignes de charge (avec Annexes et Protocole final)	05/07/30				01/01/33	X			
287. Convention international sur les lignes de charge	05/04/66				14/04/70	X			
NAVIGATION — OMCI									
288. Convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)	06/03/48				17/03/58			X	
NAVIGATION — POLLUTION									
289. Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures, 1954	12/05/54				26/07/58	X			
220. Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets	29/12/72				13/12/75	X			
221. Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures	18/12/71			24/01/89	24/04/89		X		
222. Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures	29/11/69			24/01/89	24/01/89	X			
223. Protocole à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de 1969	19/11/76			24/01/89	24/01/89	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans mt Devact
NAVIGATION — SAUVETAGE									
224. Convention sur le sauvetage	28/04/89		11/06/90			R			
NAVIGATION — SÉCURITÉ									
225. Convention pour l'unification de certaines règles en matière d'abordage	23/09/10				28/10/14	X			
226. Convention pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes	23/09/10				28/10/14	X			
227. Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1960	17/06/60				26/05/65	X			
228. Convention sur le Règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer	20/10/72				15/07/77	X			
229. Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1974 (avec Annexes)	01/11/74				25/05/80	X			
230. Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime	27/04/79				22/06/85	X			
231. Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille	07/07/78	28/04/84	05/11/87		06/02/88	X			
232. Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime	10/03/88		10/03/88			R			
NAVIGATION — SERVICE DE RECHERCHE DES GLACES									
233. Accord relatif au financement du Service de recherche des glaces dans l'Atlantique Nord	04/01/56				05/07/56		X		
NUCLÉAIRE									

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
234. Convention sur la protection physique des matières nucléaires	03/03/80				08/02/87	X			
235. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire	26/09/86		26/09/86	19/01/90	18/02/90	X			
OCÉANOGRAPHIE									
236. Convention du Conseil international pour l'exploration de la mer	12/09/64				22/07/68			X	
ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS									
237. Charte de l'Organisation des États américains	30/04/48		13/11/89	08/01/90	08/01/90			X	
PAIX									
238. Traité de paix avec la Finlande	10/02/47				19/09/47				X
239. Traité de paix avec la Hongrie	10/02/47				19/09/47				X
240. Traité de paix avec l'Italie	10/02/47				19/09/47				X
241. Traité de paix avec la Roumanie	10/02/47				19/09/47				X
242. Traité de paix avec le Japon	08/09/51				28/04/52				X
243. Protocole concernant les dispositions destinées à régler, après le rétablissement de la paix avec le Japon, la question des contrats, délais de prescription et effets négociables, et la question des contrats d'assurance	08/09/51				28/04/52				X
244. Accord pour le règlement des différends résultant des dispositions de l'Article 15a) du Traité de paix avec le Japon	12/06/52				13/06/52				X
245. Déclaration sur la neutralité du Laos et Protocole	23/07/62				23/07/62				X
246. L'Acte de la Conférence internationale sur le Viet Nam	02/03/73				02/03/73				X
PAYSAGE									

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession annexe	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans int Désuet
247. Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime	20/04/21				31/10/22				X
PÊCHERIES									
248. Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique nord, avec Annexe et Protocole	09/05/52				12/06/53				X
249. Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord	09/02/57				14/10/57				X
250. Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique	14/05/66				21/03/69	X			
251. Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique nord ouest	24/10/78				01/01/79	X			
252. Convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique nord	02/03/82				01/10/83	X			
POIDS ET MESURES									
253. Convention concernant la création d'un bureau international des poids et mesures (système métrique)	20/05/1875				15/06/07			X	
254. Convention internationale portant modification de la Convention du 20 mai 1875 pour assurer l'unification internationale et le perfectionnement du système métrique	06/10/21				21/02/23	X			
255. Convention instituant une organisation internationale de la métrologie légale	12/10/55				23/12/81			X	
POLLUTION (ENVIRONNEMENT) AIR									
256. Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance	13/11/79				16/03/83	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans ot Desuet
257. Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique à longue distance, relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP).	28/09/84		05/10/84	04/12/85	28/01/88		X		
258. Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières	31/10/88		01/11/88			R			
259. Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 pour cent	08/07/85		09/07/85	04/12/85	02/09/87	X			
PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS									
260. Convention sur les privilèges et immunités des Nation Unies	13/02/46				22/01/48	X			
261. Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'energie atomique	01/07/50				15/06/66	X			
PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE									
262. Convention révisant la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle du 20 mars 1883 (avec Protocole de clôture)	02/06/11				01/09/23	X			
263. Convention révisant a nouveau la Convention de Paris pour la protection de la propriete industrielle du 20 mars 1883	06/11/25				01/06/28	X			
264. Convention révisant a nouveau la Convention de Paris pour la protection de la propriete industrielle du 20 mars 1883	02/06/34				30/07/51	X			
265. Convention revisant a nouveau la Convention de Paris pour la protection de la propriete industrielle du 20 mars 1883	14/07/67				07/07/70	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE (Brevets allemands)									
266. Accord international sur les brevets ayant appartenus à des Allemands.	27/07/46				30/12/46	X			
267. Protocole modifiant l'Accord international sur les brevets ayant appartenus à des Allemands du 27 juillet 1946	17/07/47				25/07/47	X			
268. Accord prévoyant l'application à l'Italie de l'Accord international du 27 juillet 1946 sur les brevets ayant appartenus à des Allemands, modifié par le Protocole du 17 juillet 1947	29/11/50				30/05/53	X			
PROTECTION DES DIPLOMATES									
269. Convention sur la prévention et le répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques	14/12/73				20/02/77	X			
PUBLICATIONS OBSCÈNES									
270. Arrangement relatif à la répression de la circulation des publications obscènes.	04/05/10				11/03/12	X			
271. Convention pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes	12/09/23				07/08/24	X			
QUESTIONS POSTALES									
272. Constitution de l'Union postale universelle (UPU) avec Protocole final	10/07/64				08/01/66			X	
273. Deuxième Protocole additionnel à la constitution de l'Union postale universelle du 10 juillet 1964 Reglement général avec Protocole final et Annexe, et Convention postale universelle avec Protocole final et Reglement d'exécution	05/07/74				01/01/76			X	

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans mt Désact
274. Règlement général de l'Union postale universelle et Protocole final, et Annexe, et Convention postale universelle et Protocole final de la Convention postale universelle et les règlements détaillés	26/10/79				01/07/81			X	
275. Troisième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle	01/01/86				08/01/87			X	
276. Convention postale universelle, Protocole final, Règlement d'exécution formules	27/07/84				08/01/87			X	
277. Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne, Règlement général, Règlement de l'Office central international, Règlement du Bureau des transbordements, l'Accord concernant les colis et Convention, avec Protocole final et Règlement d'exécution (Les Actes du Congrès 1976)	18/03/76				17/11/76			X	
278. Deuxième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne (UPAE), avec Règlement général de l'UPAE et règlement provisoire du secrétariat général (Actes de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne)	28/08/81				01/01/82			X	
279. Règlement général de l'Union postale universelle, Annexe Règlement intérieur du Congrès	27/07/84		27/07/84	08/01/87	08/01/87			X	
RÉFUGIÉS									
280. Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés	15/12/46				20/08/48			X	
281. Convention relative au statut de réfugié	28/07/51				02/09/69	X			
282. Arrangement relatif aux marin réfugiés	23/11/57				28/08/69	X			
283. Convention sur la réduction en cas d'apatrides	30/08/61				15/10/78	X			
284. Protocole relatif au statut des réfugiés	31/01/67				04/06/69	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
REGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS INTERNATIONAUX									
285. Convention pour le règlement pacifique des règlements internationaux (Convention I)	29/07/1899				04/09/1900	X			
286. Protocole pour l'adhésion des puissances non signataires à la Convention du 29 juillet 1899 pour le règlement pacifique des différends internationaux.	14/06/07				14/06/07	X			
287. Convention concernant la limitation de l'emploi de la force pour le recouvrement des dettes contractuelles (Convention II)	18/10/07				26/01/10	X			
288. Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale (Pacte Briand Kellogg)	27/08/28				24/07/29	X			
289. Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux	26/09/28				29/09/31				X
RELATIONS CONSULAIRES									
290. Convention de Vienne sur les relations consulaires	24/04/63				17/08/74	X			
RELATIONS DIPLOMATIQUES									
291. Convention de Vienne sur les relations diplomatiques	18/04/61				25/06/66	X			
RÉPARATIONS (Allemagne)									
292. Accord concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne, de l'institution d'une Agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire	14/01/46				30/01/46				X
293. Accord sur la résolution des conflits portant sur les avoirs allemands ennemis	05/12/47				24/01/51				X

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
294. Protocole additionnel à l'Accord de Paris du 14 janvier 1946 concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne, l'institution d'une Agence interalliée des réparations et la restitution de l'or monétaire	15/03/48				15/03/48				X
295. Accord sur les dettes extérieures allemandes	27/02/53				14/11/53				X
SANTÉ									
296. Arrangement relatif aux facultés à donner aux marins du commerce pour le traitement des maladies vénériennes	01/12/24				21/11/25	X			
297. Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)	22/07/46				07/04/48			X	
298. Amendement aux Articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé	23/05/67				21/05/75			X	
299. Amendement aux Articles 34 et 55 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé	22/05/73				03/02/77			X	
300. Révision du Règlement de l'Organisation mondiale de la santé relatif à la nomenclature, 1967	22/05/67				01/01/69			X	
301. Règlement sanitaire international, avec appendices	25/07/69				01/01/71			X	
302. Règlement additionnel modifiant les Articles 1, 21, 63 71 et 92 et l'Appendice 2 du Règlement sanitaire international du 25 juillet 1969	23/05/73				01/01/73			X	
303. Modification additionnelle du règlement sanitaire international	20/05/81				01/01/82			X	
304. Convention concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante	26/06/86			16/06/88				X	
SÉPULTURES MILITAIRES									
305. Accord entre la République d'Iraq et les Gouvernements du Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande et de la République de l'Inde concernant le cimetière de guerre à Mossul	30/10/89		30/10/89		30/10/89	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans ot Desuet
SPITZBERG									
306. Traité régissant l'archipel du Spitzberg et reconnaissant la souveraineté de la Norvège	09/02/20				14/08/25	X			
STATISTIQUES									
307. Convention internationale concernant les statistiques économiques	14/12/28(*)				09/10/50	X			
STUPÉFIANTS									
308. Convention internationale de l'opium	23/01/12				10/01/20	X			
309. Convention internationale de l'opium avec Protocole	19/02/25				25/09/28	X			
310. Convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants et Protocole de signature	13/07/31				09/07/33	X			
311. Convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, et Protocole de signature	26/06/36				26/10/39	X			
312. Protocole amendant les Accords, Conventions et Protocoles sur les stupéfiants conclus à La Haye le 23 janvier 1912, à Genève le 11 février 1925, le 19 février 1925 et le 13 juillet 1931, à Bangkok le 27 novembre 1931, et à Genève le 26 juin 1936	11/12/46				11/12/46	X			
313. Protocole plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la Convention du 13 juillet 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, amendé par le Protocole signé à Lake Success le 11 décembre 1946	19/11/48				01/12/49	X			

(*) Amendé par le Protocole du 9 décembre 1938

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Labre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désert
304. Protocole visant à limiter et à réglementer la culture du pavot, ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium	23/06/53				08/08/63	X			
305. Convention unique sur les stupéfiants de 1961	30/03/61				13/12/64	X			
306. Convention sur les substances psychotropes	21/02/71	16/08/76		10/09/88	12/09/88	X			
307. Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961	25/03/72				04/09/76	X			
308. Convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes	20/12/88		20/12/88	05/07/90	11/11/90	X			
SUCRE									
309. Accord international de 1984 sur le sucre	05/07/84				20/02/85		X		
310. Accord international de 1987 sur le sucre	11/09/87	24/03/88(10)		24/03/88			X		
TÉLÉCOMMUNICATIONS									
321. Accord entre le Gouvernement du Canada et les Gouvernements du Dahomey, de la Haute-Volta, du Mali, du Niger et du Sénégal relatif à un tronçon du Réseau panafricain de télécommunications	14/05/75				01/01/76		X		
TÉLÉCOMMUNICATIONS (UIT)									
322. Convention internationale des télécommunications avec règlements généraux et annexes, et Protocoles	06/11/82				01/01/84			X	
323. Protocole additionnel facultatif à la Convention internationale des télécommunications (Nairobi 1982) : règlement obligatoire des différends	06/11/82				01/01/84			X	

(10) [illegible]

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo	Demande d'adhés.	Sans int. Désuet
1913 COMMUNICATIONS (UIT) — RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS — RÈGLEMENTS (Radio)									
324. Règlement des radiocommunications avec Appendices et Protocole additionnel	21/12/59				06/01/62			X	
325. Attribution des bandes de fréquences pour les radiocommunications spatiales	08/11/63				18/01/65	X			
326. Un plan d'allotissement révisé pour le service mobile aéronautique (R) et renseignements afférents, avec Annexes	29/04/66				1/07/67[11]	X			
327. Questions concernant le service mobile maritime et protocole final	03/11/67				01/01/76	X			
328. Relative aux télécommunications spatiales, avec annexes	17/07/71				11/01/73			X	
329. Un nouveau plan d'allotissement de fréquences pour les stations côtières radiotéléphoniques à ondes décamétriques, avec annexe et protocole final	08/06/74				01/04/79			X	
330. Relative au service mobile aéronautique (R), avec annexe et protocole final	05/03/78				1/09/79[12]			X	
331. Règlement des radiocommunications avec appendices et protocole final	06/12/79				01/02/83			X	
332. Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications pour les services mobiles	17/10/87		17/10/87					X	
333. Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications pour la planification des bandes d'ondes décamétriques attribuées au service de radiodiffusion	08/03/87		08/03/87					X	

[11] Le plan d'allotissement de fréquences est entré en vigueur le 10/04/70

[12] Le plan d'allotissement de fréquences est entré en vigueur le 01/02/83

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
334. Actes finals de la Conférence administrative régionale des radio communications chargée d'établir un plan pour le service de radiodiffusion dans la bande 1605 1705 kHz dans la région 2 (avec Accord, Annexes, Protocole final, Résolutions et Recommandations)	08/06/88		08/06/88					X	
TÉLÉCOMMUNICATIONS (UIT) — RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS — RÈGLEMENTS (Télégraphiques et téléphoniques)									
335. Règlement télégraphique et Règlement téléphonique avec appendices et protocole final					01/01/76			X	
TÉLÉCOMMUNICATIONS (Communications par satellites)									
336. Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (INTELSAT)	20/08/71				12/02/73			X	
337. Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (INTELSAT), avec Annexes	20/08/71				12/02/73			X	
338. Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT), avec Annexe	03/09/76				16/07/79			X	
339. Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (INMARSAT), avec Annexe	03/09/76				16/07/79			X	
340. Amendements de la Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT)	16/10/85			14/07/88	13/10/89			X	
341. Accord relatif au programme international COSPAS SARSAT	01/07/88		01/07/88		30/08/88		X		
342. Amendements de la Convention portant création de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT)	19/01/89			13/06/90				X	

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm.	Sans int Désuet
TÉLÉCOMMUNICATIONS (Commonwealth)									
343. Accord financier de 1983 de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth	30/03/83				01/04/83		X		
344. Accord mettant fin à l'Accord financier de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth de 1973	30/03/83				01/04/83				X
TÉLÉCOMMUNICATIONS (Commonwealth — É.-U.)									
345. Accord et Acte final portant révision de l'Accord relatif aux télécommunications, signé aux Bermudes le 4 décembre 1945	12/08/49				24/02/50			X	
TÉLÉCOMMUNICATIONS (Interaméricaines)									
346. Convention interaméricaine de radiocommunications	13/12/37				22/12/38			X	
347. Accord interaméricain des radiocommunications	26/01/40				08/05/43			X	
348. Déclaration multilatérale pour dénoncer la deuxième partie de la Convention interaméricaine de radiocommunications	20/12/57				20/12/58			X	
349. Accord interaméricain relatif au service d'amateurs (Accord de Lima)	14/08/87				18/05/89			X	
TOURISME									
350. Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)	27/09/70				26/06/86			X	
TRAITE DES ÊTRES HUMAINS									
351. Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de « Traite des blanches »	18/05/04				03/07/06	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat	Libre opt Renego	Demande d'adm	Sans int Désuet
352. Protocole, avec Annexe, amendant l'Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de «Traite des blanches», signé à Paris le 18 mai 1904, et la Convention internationale relative à la répression de la Traite des blanches	04/05/49				04/05/49	X			
353. Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants	30/09/21				28/08/22	X			
354. Protocole amendant la Convention internationale pour la répression de la traite des femmes et des enfants, conclue à Genève le 30 septembre 1921, et la Convention internationale pour la répression de la traite des femmes majeures, conclue à Genève le 11 octobre 1933	12/11/47				24/04/50	X			
TRANSFÈREMENT DES PERSONNES CONDAMNÉES									
355. Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	21/03/83				01/09/85	X			
TRAVAIL									
356. Constitution de l'Organisation internationale du travail	28/06/19				10/01/20			X	
357. Convention No 1 Tendant à limiter à huit heures par jour et à quarante huit heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels, adoptée par la Conférence générale de l'OIT à sa première session, telle qu'elle a été modifiée par la Convention portant revision des Articles finals, 1946	28/11/19				21/03/35	X			
358. Convention No 7 Fixant l'âge minimum d'admission des enfants au travail maritime. Adoptée à la deuxième session de l'OIT	09/07/20				11/03/26	X			
359. Convention No 8 Concernant l'indemnité de chômage en cas de perte par naufrage. Adoptée à la deuxième session de l'OIT	09/07/20				11/03/26	X			
360. Convention No 14 Concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels. Adoptée à la troisième session de l'OIT	17/11/21				21/06/35	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
361. Convention No 15 Fixant l'âge minimum d'admission des jeunes gens au travail en qualité de soutiers ou chauffeurs. Adoptée à la troisième session de l'OIT.	11/11/21				31/03/26	X			
362. Convention No 16 Concernant l'examen médical obligatoire des enfants et jeunes gens employés à bord des bateaux. Adoptée à la troisième session de l'OIT.	11/11/21				31/03/26	X			
363. Convention No 22 Concernant le contrat d'engagement des marins. Adoptée à la neuvième session de l'OIT.	24/06/26				30/06/38	X			
364. Convention No 26 Concernant l'institution de méthodes de fixation des salaires minima. Adoptée à la onzième session de l'OIT.	16/06/28				25/04/36	X			
365. Convention No 27 Concernant l'indication du poids sur les gros colis transportés par bateau. Adoptée à la seizième session de l'OIT.	21/06/29				30/06/39	X			
366. Convention No 32 Concernant la protection des dockers contre les accidents. Adoptée à la seizième session de l'OIT.	27/04/32				06/04/47	X			
367. Convention No 58 Fixant l'âge d'admission des enfants au travail maritime (révisée en 1936). Adoptée à la vingt-deuxième session de l'OIT.	24/10/36				10/09/52	X			
368. Convention No 63 Concernant les statistiques des salaires et des heures de travail. Adoptée à la vingt-deuxième session de l'OIT.	20/06/38				06/04/47	X			
369. Convention No 68 Concernant l'alimentation et le service de table à bord des navires. Adoptée à la vingt-huitième session de l'OIT.	27/06/46				24/03/57	X			
370. Convention No 69 Concernant le diplôme de capacités professionnelle des cuisiniers de navire. Adoptée à la vingt-huitième session de l'OIT.	27/06/46				22/04/53	X			
371. Convention No 73 Concernant l'examen médical des gens de mer. Adoptée à la vingt huitième session de l'OIT	29/06/46				17/08/55	X			

Titre du traité	Adoption	Entrée en Vigueur	Signature (Canada)	Ratification (Canada)	En vigueur (Canada)	Succession automat.	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans ut Désuet
372. Convention No 74 Concernant les certificats de capacité de matelot qualifié. Adoptée à la vingt huitième session de l'OIT.	29/06/46				19/03/52	X			
373. Convention No 80 Portant révision des Articles finals. Adoptée à la vingt-neuvième session de l'OIT.	09/10/46				31/07/47	X			
374. Convention No 87 Concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Adoptée à la trente et unième session de l'OIT.	09/07/48				23/03/73	X			
375. Convention No 88 Concernant l'organisation du service de l'emploi. Adoptée à la trente et unième session de l'OIT.	09/07/48				24/08/51	X			
376. Convention No 100 Concernant l'égalité de rémunération entre la main d'oeuvre masculine et la main d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale. Adoptée à la trente quatrième session de l'OIT.	29/06/51				16/11/73	X			
377. Convention No 105 Concernant l'abolition du travail forcé. Adoptée à la quarante-huitième session de l'OIT.	25/06/57				14/07/60	X			
378. Convention No 108 Concernant les pièces d'identité nationales des gens de mer. Adoptée à la quarante et unième session de l'OIT.	13/05/58				31/05/68	X			
379. Convention No 111 Concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. Adoptée à la quarante deuxième session de l'OIT.	25/06/58				26/11/65	X			
380. Convention No 116 Pour la révision partielle des Conventions adoptées par l'OIT en ses trente deux premières sessions. Adoptée à la quarante-cinquième session de l'OIT.	26/06/61				25/04/63	X			
381. Convention No 122 Concernant la politique de l'emploi. Adoptée à la quarante-huitième session de l'OIT.	09/07/64				16/09/67	X			

Annexe 3

Liste des traités bilatéraux du Canada et des conditions de succession du Québec

Remarque : les pays et organisations internationales sont présentés par ordre alphabétique.

Titre du traité	TRAITÉS EN VIGUEUR DU CANADA			CONDITIONS DE SUCCESSION DU QUÉBEC			
	Signature		Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
AFGHANISTAN **COMMERCE**							
1. Accord commercial	27/11/74		27/11/74		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE							
2. Accord d'aide au développement	05/07/77		05/07/77		X		
AFRIQUE DU SUD **PENSIONS**							
3. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	21/11/68		21/11/68[1]	X			

[1] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
4. Échange de Notes régissant les communications radiotélégraphiques échangées entre stations expérimentales privées des deux pays	27/09/28 et 19/12/28	19/12/28	X			
AGENCE DE COOPÉRATION CULTURELLE ET TECHNIQUE **SIÈGE**						
5. Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Agence de coopération culturelle et technique relatif au siège de l'Institut de l'énergie des pays ayant en commun l'usage du français	17/11/88	17/11/88	X			
AGENCE DU COMMONWEALTH POUR L'ENSEIGNEMENT **SIÈGE**						
6. Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Agence du Commonwealth pour l'enseignement relatif au Siège de l'Agence du Commonwealth pour l'enseignement	14/11/88	14/11/88				X
AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE **ÉNERGIE ATOMIQUE**						
7. Accord pour la fourniture d'uranium par le Gouvernement du Canada à l'Agence internationale de l'énergie atomique	24/03/59	24/03/59				X
8. Accord relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires	21/02/72	21/02/72	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE						
SCIENCE						
9. Accord de coopération	09/01/84[2]	09/01/84[3]				X
10. Accord concernant la participation du Canada aux phases de développement et d'exploitation du programme ERS-1	08/01/85	08/01/85		X		
11. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et l'Agence spatiale européenne constituant un amendement à l'Article IV, paragraphe 1, de l'Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Agence spatiale européenne concernant la coopération du 9 juin 1984	17/12/86 et 15/04/87[4]					X
12. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et l'Agence spatiale européenne	31/05/89	31/05/89[5]		X		
ALBANIE						
EXTRADITION						
13. Traité entre le Royaume-Uni et l'Albanie pour l'extradition des criminels	22/07/26	11/07/27	X			
ALGÉRIE						
COMMERCE						
14. Accord commercial à long terme sur le blé	27/05/76	27/05/76		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
15. Accord de coopération technique et culturelle	16/03/66	16/03/66	X			

[2] Terminé le 31 décembre 1988
[3] Avec effet au 1er janvier 1984
[4] Terminé le 31 décembre 1988
[5] Avec effets au 1er janvier 1989

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
16. Accord portant sur l'ouverture d'une ligne de crédit au titre de la co-opération	01/06/73	01/06/73		X		
CULTURE						
17. Accord sur les relations cinématographiques	14/07/84	14/07/84	X			
SCIENCE						
18. Accord cadre de coopération scientifique et technique	14/02/83	14/02/83	X			
ALLEMAGNE (RFA)						
AIR						
19. Accord relatif aux transports aériens	26/03/73	18/02/75[6]	X			
CULTURE						
20. Échange de Notes concernant l'échange de publications officielles	15/07/69 et 23/10/69	23/10/69	X			
21. Accord de coopération culturelle	03/03/75	06/11/75	X			
22. Accord sur les relations cinématographiques	30/05/78	16/08/78	X			
DÉFENSE						
23. Accord sur le règlement des litiges découlant de fournitures et autres prestations directes	03/08/59	01/07/63		X		
24. Échange de Notes au sujet de l'entrainement au Canada d'unités des Forces armées allemandes à la BFC de Shilo et Goose Bay, Labrador	20/12/83	20/12/83[7]				X

[6]En vigueur provisoirement à compter du 26 mars 1973
[7]Avec effet au 1er janvier 1984

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
25. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'assistance accordée par l'État d'accueil en cas de crise ou de guerre	09/06/89	09/06/89[a]		X		
DOUANES						
26. Accord concernant l'assistance mutuelle et la collaboration entre leur administration douanière	10/09/84	23/01/86		X		
ÉNERGIE ATOMIQUE						
27. Accord de coopération concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique	11/12/57	18/12/57	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
28. Convention entre le Royaume-Uni et le Reich allemand relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	20/03/28	15/03/29	X			
EXTRADITION						
29. Traité en matière d'extradition	11/01/77	30/09/79	X			
IMPÔTS						
30. Accord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts	17/07/81	23/09/83	X			
PENSIONS						
31. Accord concernant l'assurance pension des personnes de nationalité non allemande engagées sur place pour travailler aux missions et postes officiels de la République fédérale d'Allemagne au Canada	19/12/69	19/12/69[b]	X			

[a] Cet accord ne restera en vigueur que pour la durée du *Traité de l'Atlantique Nord*
[b] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1986

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat	Libre opt Renégo	Demande d'adm	Sans int Désuet
SCIENCE						
32. Échange de Notes concernant l'échange de renseignements sur la science de la défense	21/08/64 et 28/08/64	28/09/64		X		
33. Accord relatif à la coopération scientifique et technique	16/04/71	16/04/71	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
34. Convention sur la sécurité sociale (avec Protocole final)	30/03/71	01/05/72	X			
35. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (avec Protocole final)	14/11/85	01/04/88	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
36. Convention entre le Royaume Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Union sud africaine et l'Inde et les Gouvernements allemand et français relative aux sépultures militaires	20/12/35	20/12/35		X		
37. Accord entre la République française d'une part, le Royaume Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Union sud africaine, l'Inde et le Pakistan, d'autre part, ainsi que la République fédérale d'Allemagne concernant les cimetières, sépultures et monuments de guerre	05/03/56	12/06/57		X		
38. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Union sud africaine, l'Inde et le Pakistan, d'une part, et la République fédérale d'Allemagne, d'autre part, concernant les cimetières, sépultures et monuments de guerre d- pays du Commonwealth situés dans le territoire de la République fédérale d'Allemagne	05/03/56	12/06/57		X		
VISAS						
39. Échange de Notes sur les conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	10/04/53 et 15/04/53	01/05/53	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ANTIGUA ET BARBUDA						
DÉFENSE						
40. Accord concernant la formation au Canada du personnel des Forces armées d'Antigua et Barbuda	06/10/87	06/10/87		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
41. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens en Antigua assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire la Société pour l'expansion des exportations	08/06/77	08/06/77	X			
ARABIE SAOUDITE						
AIR						
42. Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume d'Arabie saoudite (avec Annexe)	14/11/90		X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
43. Accord de coopération économique et technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume d'Arabie saoudite	05/10/87	12/11/88		X		
PAIX ET AMITIÉ						
44. Traité d'amitié entre le Royaume-Uni et Hedjaz, Nedjed et ses dépendances avec Échange de Notes les 19-27 mai 1927	20/05/27	20/05/27	X			
ARGENTINE						
AIR						
45. Accord sur le transport aérien commercial	08/05/79	06/02/87[10]	X			

[10] En vigueur provisoirement à compter du 8 mai 1979

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
46. Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et les Provinces unies du Rio de la Plata	02/02/1825	12/05/1825		X		
47. Accord commercial	02/10/41[11]			X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
48. Accord de coopération économique, commerciale et industrielle	06/10/80	12/11/84[12]		X		
CULTURE						
49. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Argentine sur les relations cinématographiques	22/09/88	11/10/90[13]	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
50. Échange de Notes constituant un Accord relatif à la non-utilisation de l'équipement, des matériaux et des techniques fournis par le Canada à des fins d'explosions nucléaires	10/09/74 et 12/09/74	12/09/74	X			
51. Accord de coopération concernant le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques	30/01/76	30/01/76	X			
EXTRADITION						
52. Traité entre le Royaume-Uni et l'Argentine pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	22/05/1889	09/02/1894	X			

[11] C'et Accord n'a jamais été ratifié mais a été mis provisoirement en vigueur à compter du 15 novembre 1941
[12] En vigueur provisoirement à compter du 6 octobre 1980
[13] Appliqué provisoirement à compter du 22 septembre 1988

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
53. Échange de Notes constituant un Accord visant à éviter la double imposition des bénéfices provenant du transport maritime et aérien	06/08/49	06/08/49	X			
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT **FINANCE**						
54. Accord prévoyant l'administration, par l'Association internationale de développement, de certains fonds qui seront fournis par le Gouvernement du Canada pour des projets de développement déterminés	22/04/77	22/04/77		X		
55. Accord entre le Gouvernement du Canada et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement relatif au cofinancement de projets	15/12/88	15/12/88		X		
AUSTRALIE **AIR**						
56. Accord relatif aux services de transports aériens entre les deux pays	11/06/46[14]					X
57. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie modifiant l'Accord relatif aux services aériens de 11 juin 1946	15/03/74[15]					X
58. Accord relatif au transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie (avec Annexe	05/07/88	05/07/88	X			
COMMERCE						
59. Accord commercial	12/02/60	30/06/60		X		

[14]Terminé le 5 juillet 1988
[15]Terminé le 5 juillet 1988

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
CULTURE						
60. Accord de coproduction cinématographique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie (avec Annexe)	23/07/90	26/09/90	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
61. Accord concernant l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire	09/03/81	09/03/81	X			
ENTRAIDE JURIDIQUE						
62. Convention d'entraide juridique en matière pénale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie (avec Annexe)	19/06/89	14/03/90	X			
IMPÔTS						
63. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	21/05/80	29/04/81	X			
PENSIONS						
64. Accord relatif à la participation au Régime de pensions du Canada d'employés recrutés au Canada par le Gouvernement de l'Australie	13/12/66	13/12/66[16]	X			
QUESTIONS POSTALES						
65. Accord concernant les colis ordinaires et les colis avec valeur déclarée	22/04/69	22/04/69	X			
QUESTIONS CONSULAIRES ET DIPLOMATIQUES						
66. Échange de Notes concernant l'échange de services consulaires	07/08/86	07/08/86	X			

[16]Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm	Sans int. Désuet
SCIENCE						
67. Échange de Notes concernant l'utilisation de la base australienne de Woomera pour le lancement d'une fusée-sonde canadienne à des fins de recherche scientifique	26/08/76 et 27/08/76	27/08/76		X		
SÉCURITÉ SOCIALE						
68. Accord réciproque de sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie	04/07/88	01/09/89	X			
69. Protocole modifiant l'Accord réciproque de sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie	11/10/90		X			
AUTRICHE						
CIMETIÈRE DE GUERRE						
70. Échange de Notes concernant le cimetière de guerre du Commonwealth situé à Klagenfurt, en Carinthie	28/02/68	28/02/68	X			
COMMERCE						
71. Échange de Notes constituant un Accord commercial	06/07/33 et 08/07/33	10/07/33	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
72. Convention entre le Royaume-Uni et l'Autriche relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	31/03/31	12/02/32	X			
EXTRADITION						
73. Convention d'extradition	11/05/67	30/08/69	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
74. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	19/12/76	17/02/81	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
75. Accord sur la sécurité sociale	24/02/87	01/11/87	X			
VISAS						
76. Échange de Notes concernant la délivrance aux représentants diplomatiques, aux fonctionnaires et aux non immigrants de visas utilisables plusieurs fois	28/05/56 et 19/06/56	01/07/56	X			
BAHAMAS						
ENTRAIDE JURIDIQUE						
77. Traité d'entraide juridique en matière pénale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Commonwealth des Bahamas	13/03/90	10/07/90	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
78. Échange de Notes concernant l'assurance des investissements à l'étranger	11/05/84 et 21/09/84	21/09/84	X			
BAHREIN						
DÉFENSE						
79. Protocole d'entente entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État de Bahrein	16/01/91	16/01/91		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
BANGLADESH						
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
80. Accord général concernant la coopération au développement	23/01/86	23/01/86[17]		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
81. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh relatif à l'assurance-investissements	12/07/90		X			
IMPÔTS						
82. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	15/02/82	18/01/85	X			
BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT						
FINANCE						
83. Accord couvrant l'utilisation des ressources canadiennes dans le cadre des fonds spéciaux	23/12/68	23/12/68		X		
BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES CARAÏBES						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
84. Accord de contribution portant sur l'utilisation de fonds canadiens spéciaux	17/02/71	17/02/71		X		

[17] Avec effet au 14 décembre 1985

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT						
FINANCE						
85. Accord prévoyant la gestion par la Banque de certains fonds que le Gouvernement du Canada mettra à la disposition des pays d'Amérique latine, membres de la Banque, à des fins d'assistance économique ou technique ou d'assistance à l'éducation	04/12/64	04/12/64		X		
86. Accord en vue de fournir des fonds au titre d'un programme spécial de préparation de projets de développement	22/03/74	22/03/74		X		
BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT						
FINANCE						
87. Accord entre le Gouvernement du Canada et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement relatif au cofinancement de projets	15/12/88	15/12/88		X		
BARBADE						
AIR						
88. Accord sur les services aériens	18/10/85	18/10/85	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
89. Accord de prêt au développement	12/01/81	12/01/81		X		
DÉFENSE						
90. Accord concernant la formation au Canada de personnel des Forces armées de la Barbade	12/11/85	12/11/85		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
91. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens en Barbade assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire la Société pour l'expansion des exportations	26/10/70 et 17/11/70	17/11/70	X			
IMPÔTS						
92. Accord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	22/01/80	22/01/80	X			
PENSIONS						
93. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	04/07/68	04/07/68[18]	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
94. Accord sur la sécurité sociale	01/02/85	01/01/86	X			
BELGIQUE						
AIR						
95. Accord sur le transport aérien	03/05/86	03/05/86	X			
COMMERCE						
96. Convention de commerce entre le Canada et l'Union économique belgo-luxembourgeoise	03/07/24	22/10/24		X		
COMPAGNIES						
97. Convention entre le Royaume-Uni et la Belgique relative aux sociétés par actions	13/11/1862	08/12/1862	X			

[18]Avec effet au 1er mai 1967

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
CULTURE						
98. Accord culturel	08/05/67	05/03/68	X			
99. Accord sur l'aide à l'industrie cinématographique	24/02/84	24/02/84	X			
DÉFENSE						
100. Convention générale relative au passage et au séjour en Belgique de Forces canadiennes	30/03/53	29/07/53		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
101. Convention entre le Royaume Uni et la Belgique au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale	21/06/22	22/05/24	X			
EXTRADITION						
102. Traité entre le Royaume Uni et la Belgique pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	29/10/01	17/03/02	X			
IMPÔTS						
103. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu	29/05/75	12/08/76	X			
PENSIONS						
104. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	02/04/68	02/04/68[19]	X			
SCIENCE						
105. Accord sur la coopération scientifique, industrielle et technologique	21/04/71	21/04/71	X			

[19]Avec effet rétroactif au 1er janvier 1967

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SÉCURITÉ SOCIALE						
106. Accord sur la sécurité sociale	10/05/84	01/01/87	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
107. Accord entre le Royaume-Uni et la Belgique au sujet des sépultures militaires britanniques en territoire belge	13/06/19	23/09/19	X			
108. Accord entre la Belgique et le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan et l'Union sud-africaine sur les cimetières, les sépultures et les monuments militaires du Commonwealth britannique en territoire belge	20/07/51	20/07/51	X			
VISAS						
109. Échange de Notes relatif aux conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	18/11/49 et 19/11/49	01/12/49	X			
BELIZE						
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
110. Accord général entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Belize	15/05/90			X		
DÉFENSE						
111. Accord concernant la formation au Canada de personnel des Forces armées du Belize	03/06/85	03/06/85[20]		X		

[20]Avec effet rétroactif au 17 septembre 1984

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
112. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens à Belize assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	17/02/76	17/02/76		X		
BOLIVIE COMMERCE						
113. Traité de commerce entre le Royaume-Uni et la Bolivie	01/08/11	15/07/12		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
114. Accord général de coopération au développement	29/12/77	29/12/77		X		
EXTRADITION						
115. Traité entre le Royaume-Uni et la Bolivie pour l'extradition mutuelle des criminels fugitifs	22/02/1892	04/11/1898	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
116. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Bolivie constituant un Accord relatif à l'assurance des investissements	22/03/88	22/03/88	X			
RADIO						
117. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et de la Bolivie d'échanger des messages et autres communications avec des tiers	31/05/63	31/05/63	X			
TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS						
118. Traité sur le transfèrement des détenus et sur la surveillance de certains condamnés	06/05/80	22/05/85	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
BOTSWANA						
DÉFENSE						
119. Accord concernant la formation de personnel des Forces armées de la République du Botswana	17/02/87	17/02/88[21]		X		
BRÉSIL						
AIR						
120. Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil	15/05/86	26/07/90	X			
121. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil constituant un Accord modifiant l'Accord sur le transport aérien signé le 15 mai 1986	20/12/90	20/12/90	X			
ARBITRAGE						
122. Convention d'arbitrage entre le Royaume-Uni et le Brésil	18/06/09	06/05/11	X			
123. Traité entre le Royaume-Uni et le Brésil relatif à l'établissement d'une Commission de conciliation	04/04/19	11/03/21	X			
COMMERCE						
124. Accord commercial	17/10/41	16/04/43[22]		X		
125. Accord à long terme sur le blé	10/10/85	10/10/85[23]		X		

[21] Avec effet au 1er septembre 1986
[22] En vigueur provisoirement à compter du 17 octobre 1941
[23] Avec effet au 1er janvier 1986

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
126. Accord de coopération technique	02/04/75	06/01/76		X		
CULTURE						
127. Échange de Notes pour l'avancement des relations culturelles entre les deux pays	24/05/44	24/05/44	X			
IMPÔTS						
128. Convention en vue d'éviter la double imposition en matière d'impôts sur le revenu	04/06/84	23/12/85	X			
MARINS (DÉSERTEURS)						
129. Accord entre le Royaume-Uni et le Brésil pour l'extradition des marins déserteurs de la marine marchande	30/07/1888	30/07/1888	X			
RADIO						
130. Échange de Notes constituant un Accord réciproque sur l'exploitation des stations de radioamateurs	06/01/72 et 01/02/72	01/02/72	X			
SCIENCE						
131. Échange de Notes relatif aux relations scientifiques entre les deux pays	29/08/68	29/08/68	X			
BULGARIE						
COMMERCE						
132. Accord commercial	12/02/73	07/01/74[24]		X		

[24] En vigueur provisoirement à compter du 12 février 1973 avec effet rétroactif au 8 octobre 1967

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat	Libre opt. Renégo	Demande d'adm	Sans int. Désuet
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
133. Accord à long terme entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le développement de la coopération commerciale, économique et industrielle	22/05/90	22/05/90		X		
FINANCE						
134. Accord relatif aux règlement de questions financières (avec extrait du procès-verbal et Notes relatives à l'Accord)	30/06/66	30/06/66		X		
PÊCHERIES						
135. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	24/09/77	27/09/77	X			
RÉCLAMATIONS						
136. Accord prévoyant le règlement définitif de certaines questions bulgares	14/06/82	14/06/82	X			
BURKINA FASO **COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**						
137. Accord général concernant la coopération au développement	20/05/86	21/11/86		X		
BURUNDI **COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT**						
138. Accord général de coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Burundi (avec Annexes)	24/09/90	24/09/90		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
CAMEROUN						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
139. Accord de coopération économique et technique	15/09/70	24/12/71[25]		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
140. Échange de Notes relatif aux investissements à la République unie du Cameroun assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	23/05/79 et 08/06/79	08/06/79	X			
IMPÔTS						
141. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République unie du Cameroun tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscal en matière d'impôts sur le revenu (avec Lettre portant sur ce sujet)	26/05/82	16/06/88	X			
CHILI						
AIR						
142. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Chili sur le transport aérien (avec Annexe)	06/07/90[26]		X			
COMMERCE						
143. Accord commercial	10/09/41	29/10/43[27]		X		

[25] En vigueur provisoirement à compter du 15 septembre 1970
[26] Appliqué provisoirement à compter du 6 juillet 1990
[27] En vigueur provisoirement à compter du 15 octobre 1941

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COURRIER DIPLOMATIQUE						
144. Échange de Notes réglementant la transmission des valises diplomatiques entre le Canada et le Chili	28/11/43 et 29/11/43	29/11/43	X			
EXTRADITION						
145. Traité entre le Royaume-Uni et le Chili pour l'extradition mutuelle des criminels fugitifs	26/01/1897	22/08/1898	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
146. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Chili constituant un Accord relatif à l'assurance des investissements	26/03/87	21/04/88	X			
RADIO						
147. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et du Chili d'échanger des messages et autres communications avec des tiers	04/10/62 et 14/10/62	14/10/62	X			
148. Échange de Notes constituant un Accord réciproque sur l'opération de stations de radio par des amateurs	23/06/80 et 27/06/80	27/06/80	X			
CHINE, RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE						
AIR						
149. Accord relatif aux transports aériens civils	11/06/73	11/06/73	X			
COMMERCE						
150. Accord commercial	13/10/73	13/10/73		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
151. Protocole de coopération économique	19/10/79	19/10/79		X		
152. Accord général de coopération au développement	05/10/83	05/10/83	X			
CULTURE						
153. Accord relatif à la coproduction cinématographique	23/02/87	23/02/87	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
154. Échange de Notes relatif à l'assurance investissements à l'étranger	18/01/84	18/01/84	X			
IMPÔTS						
155. Accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	12/05/86	29/12/86[28]	X			
MARQUES DE COMMERCE						
156. Échange de Notes concernant le dépôt réciproque des marques de commerce	16/07/73	16/07/73	X			
RÉCLAMATIONS						
157. Accord concernant le règlement de réclamations au titre de biens privés	20/08/81	20/08/81	X			
CHYPRE						
IMPÔTS						
158. Accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	02/05/84	03/09/85	X			

[28] Avec effet le 1er janvier 1987

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
SÉCURITÉ SOCIALE						
159. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Chypre	24/01/90		X			
COLOMBIE						
COMMERCE						
160. Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et la Colombie	16/02/1866	17/10/1866		X		
161. Accord commercial	17/11/71	25/01/77		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
162. Accord général de coopération technique	17/11/72	12/12/74		X		
EXTRADITION						
163. Traité entre le Royaume-Uni et la Colombie pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	27/10/1888	16/12/1899	X			
NUCLÉAIRE						
164. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Colombie pour la coopération dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	23/07/86	03/06/88	X			
RADIO						
165. Échange de Notes constituant un Accord réciproque relatif à l'opération de stations de radioamateurs	05/11/75 et 02/12/75	17/12/75	X			
166. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et de Colombie d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	05/11/75 et 02/12/75	17/12/75	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE						
BLÉ						
167. Accord portant sur le blé ordinaire	29/03/62	29/03/62		X		
168. Accord portant sur le blé de qualité	29/03/62	29/03/62		X		
COMMERCE						
169. Accord entre le Canada et la Communauté économique européenne concernant le commerce des boissons alcooliques[29]	28/02/89	28/02/89	X			
PÊCHERIES						
170. Accord en matière de pêche	30/12/81	30/12/81	X			
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
171. Protocole concernant la coopération commerciale et économique	26/07/76	01/02/82		X		
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE						
ÉNERGIE ATOMIQUE						
172. Accord de coopération concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique et Notes relatives à l'Accord	06/10/59	18/11/59		X		
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (Conseil et Commission)						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
173. Accord cadre de coopération commerciale et économique	06/07/76	01/10/76		X		

[29] Les parties conservent leurs droits et obligations au titre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*.

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
CONGO, RÉPUBLIQUE POPULAIRE DU						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
174. Accord général de coopération	09/02/74	15/10/75[30]		X		
CORÉE, RÉPUBLIQUE DE						
COMMERCE						
175. Accord de commerce (avec Mémorandum officiel d'Accord et Notes relatives à l'Accord)	20/12/66	20/12/66		X		
DOUANES						
176. Accord pour l'assistance mutuelle concernant la coopération douanière	01/07/86	03/07/86	X			
DÉFENSE						
177. Accord sur le règlement des réclamations relatives aux services publics entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique d'une part, agissant au nom du Commandement unifié, en son propre non et aux nom de certains autres gouvernements, et, d'autre part, le Gouvernement de la République de Corée	18/12/58[31]			X		
ÉNERGIE ATOMIQUE						
178. Accord de coopération concernant le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques	26/01/76	26/01/76	X			
179. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Corée constituant un Accord relatif à l'Article III 2 (a) de l'Accord sur l'énergie nucléaire signé le 26 janvier 1976	23/06/89	23/06/89	X			

[30] En vigueur provisoirement à compter du 9 février 1974
[31] Considéré comme ayant effet et étant en vigueur depuis le 1er juillet 1957

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
180. Échange de Notes tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation en trafic international de navires ou d'aéronefs	15/11/74	15/11/74[32]	X			
181. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	10/02/78	19/12/80	X			
PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE						
182. Échange de Notes relatif à la protection de la propriété industrielle	13/02/79	13/02/79	X			
TEXTILES						
183. Échange de Notes concernant la limitation des textiles	13/12/78	01/01/79	X			
COSTA RICA						
COMMERCE						
184. Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et le Costa Rica	27/11/1849	20/02/1850		X		
185. Échange de Notes constituant un *modus vivendi* commercial	17/11/50 et 18/11/50	26/01/1851		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
186. Accord général de coopération technique	24/07/73	15/05/75		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
187. Accord concernant l'assurance des investissements	27/11/87	27/11/87	X			

[32]Avec effet rétroactif au 1er janvier 1974

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
188. Échange de Notes constituant un Accord permettant aux stations de radioamateurs du Canada et du Costa Rica d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	22/02/62 et 23/02/62	23/02/62	X			
CÔTE D'IVOIRE						
AIR						
189. Accord sur le transport aérien (avec Mémoire d'Entente)	03/09/87	23/04/90[33]	X			
IMPÔTS						
190. Convention en vue d'éviter les doubles impositions en matières d'impôts sur le revenu et de prévenir l'évasion fiscale	16/06/83	19/12/85	X			
CUBA						
AIR						
191. Accord relatif aux détournements d'avions et de vaisseaux et à d'autres infractions	15/02/73	15/02/73	X			
192. Accord sur le transport aérien	26/09/75	05/08/76[34]	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
193. Accord général de coopération technique	08/02/74	08/02/74		X		
194. Accord établissant une ligne de crédit pour Cuba	18/03/75	18/03/75		X		

[33] Appliqué provisoirement à compter du 3 septembre 1987
[34] En vigueur provisoirement à compter du 26 septembre 1975

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EXTRADITION						
195. Traité entre le Royaume-Uni et Cuba pour l'extradition mutuelle des criminels fugitifs	03/10/04	22/05/05	X			
PÊCHERIES						
196. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	12/05/77	12/05/77	X			
RÉCLAMATIONS						
197. Accord concernant le règlement des réclamations canadiennes	07/11/80	26/06/81	X			
DANEMARK						
AIR						
198. Accord relatif aux services aériens entre les deux pays (avec Échange de Notes)	13/12/49	13/12/49	X			
199. Échange de Notes concernant le contrôle de la circulation aérienne au-dessus du Groenland méridional	16/09/63 et 28/11/63	28/11/63	X			
COMMERCE						
200. Traité de paix et de commerce entre le Royaume-Uni et le Danemark	13/02/1661	[35]		X		
201. Traité de paix et de commerce entre le Royaume-Uni et le Danemark	11/07/1670	[36]		X		
202. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et le Danemark relatif au traitement des sujets, sociétés et navires britanniques au Groenland oriental	23/04/25 et 04/06/25	04/06/25	X			

[35] En vigueur sur échange des ratifications
[36] *Id.*

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
DÉFENSE						
203. Échange de Notes concernant la création d'un programme de formation de pilotes	02/07/70 et 03/07/70	03/07/70		X		
DÉLIMITATION DES FRONTIÈRES MARITIMES						
204. Accord relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada	17/12/73	13/03/74	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
205. Convention entre le Royaume-Uni et le Danemark et l'Islande relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	29/11/32	12/06/33	X			
EXTRADITION						
206. Traité en matière d'extradition	30/11/77	13/02/79	X			
IMPÔTS						
207. Accord pour éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	30/09/55	05/09/56	X			
MARQUES DE COMMERCE						
208. Déclaration entre le Royaume-Uni et le Danemark pour la protection des marques de commerce	28/11/1879	28/11/1879	X			
NAVIRES						
209. Échange de Notes pour la reconnaissance mutuelle des certificats d'immatriculation ou des autres documents nationaux qui indiquent le tonnage des navires marchands	15/10/64	14/12/64	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
PÊCHERIES						
210. Accord concernant les pêches féroisennes au large des côtes canadiennes	03/06/80	22/12/81	X			
PENSIONS						
211. Échange de Notes relatif à la participation au Régime de pensions du Canada d'employés recrutés au Canada par le Gouvernement du Danemark	19/06/67	19/06/67[37]	X			
POLLUTION						
212. Accord de coopération concernant le milieu marin	26/08/83	26/08/83	X			
SCIENCE						
213. Échange de Notes concernant l'échange de renseignements scientifiques intéressant la défense	30/05/68 et 25/07/68	25/07/68	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
214. Accord sur la sécurité sociale	12/04/85	01/04/86	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
215. Accord relatif aux tombes militaires entre le Danemark et le Commonwealth britannique (les Gouvernements du Royaume-Uni, de l'Australie, du Canada, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan et de l'Afrique du Sud)	22/02/54	24/03/54	X			

[37] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1967

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
VISAS						
216. Échange de Notes relatif aux conditions exigées pour la délivrance de visas aux voyageurs non immigrants des deux pays	22/09/49 et 14/10/49	15/10/49	X			
DOMINIQUE						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
217. Échange de Notes relatif aux investissements à la Dominique assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	04/02/77 et 17/02/77	17/02/77	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
218. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Commonwealth de la Dominique	14/01/88	01/01/89	X			
EGYPTE						
COMMERCE						
219. Échange de Notes relatif à l'échange du traitement de la nation la plus favorisée	26/11/52 et 03/12/52	03/12/52		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
220. Accord de prêt au développement	08/08/78	08/08/78		X		
221. Accord de prêt au développement	21/12/78	21/12/78		X		
222. Accord général concernant la coopération au développement	31/01/83	01/01/84		X		
CULTURE						
223. Protocole concernant la création de l'Institut canadien en Égypte	21/09/82	01/05/83		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
224. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale d'impôts sur le revenu	30/05/83	03/10/84	X			
NUCLÉAIRE						
225. Accord pour la coopération dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	17/05/82	08/11/82	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
226. Accord entre l'Egypte et le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du sud et l'Inde relatif aux cimetières et tombeaux britanniques commémoratifs de la guerre en Egypte (avec Échange de Notes)	02/06/37	29/11/37	X			
EL SALVADOR						
COMMERCE						
227. Échange de Notes constituant un Accord commercial	02/11/37	17/11/37		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
228. Accord général de coopération technique	14/05/73	07/05/75		X		
229. Accord de prêt au développement établissant une ligne de crédit pour un projet d'aqueducs ruraux	15/02/78	15/02/78		X		
EXTRADITION						
230. Traité entre le Royaume-Uni et El Salvador pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	23/06/1881	13/01/1883	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
231. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et d'El Salvador d'échanger des messages et d'autres communications avec des tiers	20/02/63 et 11/03/63	09/04/63	X			
EQUATEUR						
COMMERCE						
232. Échange de Notes constituant au *modus vivendi* commercial	10/11/50	01/12/50		X		
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
233. Accord de coopération économique, commerciale et de développement	12/10/83	10/12/87		X		
EXTRADITION						
234. Traité entre le Royaume-Uni et l'Equateur pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	20/09/1880	02/07/1886	X			
MARQUES DE COMMERCE						
235. Convention entre le Royaume-Uni et l'Equateur relative aux marques de commerce	26/08/1892	03/03/1983	X			
ESPAGNE						
AIR						
236. Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Espagne (avec Annexe)	15/09/88	15/09/88	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
237. Traité de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et l'Espagne	31/10/22	23/04/24[38]		X		
238. Accord commercial	26/05/54			X		
COMPAGNIES						
239. Déclaration échangée entre le Royaume-Uni et l'Espagne relative aux sociétés par actions	29/01/1883	06/02/1883	X			
240. Accord entre le Royaume-Uni et l'Espagne portant réglementation du régime des sociétés	27/06/24	27/06/24	X			
CULTURE						
241. Accord sur les relations cinématographiques	14/01/85	17/01/86	X			
EMPLOI DE PERSONNES À CHARGE						
242. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relativement au libre-exercice d'activités rémunératrices par des personnes à la charge d'employés de missions diplomatiques, de postes consulaires et missions permanentes auprès d'organisations internationales	08/02/90	08/02/90[39]	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
243. Accord de coopération concernant le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques	07/07/75	21/04/76	X			

[38] En vigueur provisoirement à compter du 6 novembre 1922
[39] Prend effet à titre conditionnel à compter du 8 février 1990

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
244. Convention entre le Royaume-Uni et l'Espagne relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	27/06/29	09/05/30	X			
EXTRADITION						
245. Traité entre le Royaume-Uni et l'Espagne pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs[40]	04/06/1878	09/12/1878				X
246. Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume d'Espagne	31/05/89	15/08/90	X			
IMPÔTS						
247. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	23/11/76	26/12/80	X			
PÊCHERIES						
248. Échange de Notes sur les relations en matière de pêche entre les deux pays	18/12/72	18/12/72	X			
SCIENCE						
249. Échange de Notes constituant un Accord par lequel le Canada deviendra un État membre à l'Accord relatif au projet d'augmentation des précipitations (PAP) ainsi qu'au Protocole d'exécution, signé à Madrid le 23 janvier 1979	10/05/79 et 06/06/79	06/06/79	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
250. Convention sur la sécurité sociale	10/01/86	01/01/88	X			

[40] Terminé le 15 août 1990

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
VISAS						
251. Échange de Notes relatif aux conditions d'octroi des visa pour voyageurs non immigrants des deux pays	18/12/59	25/01/60	X			
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE						
AIR						
252. Échange de Notes relatif à la navigation aérienne (l'admission des aéronefs civils)	28/07/38	01/08/38	X			
253. Échange de Notes relatif à la délivrance de certificats d'aptitude ou de brevets pour le pilotage d'aéronefs civils	28/07/38	01/08/38	X			
254. Échange de Notes concernant les opérations de recherche et de sauvetage par air effectuées le long des frontières communes aux deux pays	24/01/49 et 31/01/49	31/01/49	X			
255. Échange de Notes relatif à l'aviation civile aux bases louées à Terre-Neuve (Stephenville et Argentia)	04/06/49	04/06/49				X
256. Échange de Notes sur les mesures propres à assurer un contrôle méthodique, efficace et sûr des aéronefs qui circulent dans l'espace aérien situé près de la frontière commune du Canada et des États-Unis	20/12/63 et 27/12/63	27/12/63	X			
257. Accord relatif au transport aérien	17/01/66	17/01/66	X			
258. Accord relatif au prédédouanement dans le domaine du transport aérien	08/05/74	08/05/74	X			
259. Accord relatif aux services aériens non réguliers	08/05/74	08/05/74	X			
260. Échange de Notes portant sur la vente promotionnelle des places d'Air Canada et la participation au marché Canada Australie du transporteur aérien américain Continental Airways	21/03/83	21/03/83[41]	X			

[41] Avec effet rétroactif au 4 mars 1983

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
261. Échange de Notes visant à établir un nouvel Accord sur les services aériens régionaux, locaux et de navette	21/08/84	21/08/84	X			
262. Échange de Notes concernant la certification, l'homologation ou l'acceptation de navigabilité ou environnementale des produits aéronautiques civils ou d'importation	31/08/84	31/08/84	X			
263. Échange de Lettres relatif au programme pilote de services aériens transfrontière	13/03/86	13/03/86	X			
264. Échange de Lettres relatif au programme pilote de services aériens transfrontière à destination et à partir de San Jose	13/03/86	13/03/86	X			
265. Accord sur la sécurité de l'aviation	21/11/86	21/11/86	X			
266. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'amender l'Accord relatif au transport aérien signé le 17 janvier 1966, tel qu'amendé par un Échange de Notes du 8 mai 1974	28/05/91	28/05/91	X			
AMBASSADES						
267. Échange de Notes concernant la construction de nouvelles chancelleries de nos deux gouvernements respectifs à Ottawa et Washington	13/05/85 et 02/10/85	02/10/85				X
ARBITRAGE						
268. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique concernant l'établissement d'une commission de paix	15/09/14	10/11/14				X
269. Convention relative à certaines plaintes que fait surgir l'exploitation de la fonderie à Trail, C.B.	15/04/35	03/08/35				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ARCTIQUE						
270. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique	11/01/88	11/01/88				X
BREVETS						
271. Échange de Notes pour l'échange réciproque de droits et brevets se rapportant au RDX et à d'autres explosifs	03/09/46 et 27/09/46	27/09/46	X			
CAMPOBELLO, PARC INTERNATIONAL						
272. Accord relatif à la création du parc international Roosevelt de Campobello	22/01/64	14/08/64				X
COMMERCE						
273. Traité d'amitié, de commerce et de navigation (Traité Jay) entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	19/11/1794	28/10/1795	X			
274. Article explicatif se rapportant à l'Article III du Traité du 19 novembre 1794 (Traité Jay) relatif au droit de passer et repasser les frontières et de se livrer au commerce	04/05/1796	06/10/1796	X			
275. Convention de commerce entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	03/07/1815	03/07/1815		X		
276. Accord commercial	17/11/38	17/06/39[42]		X		
277. Accord relatif aux droits douaniers sur les bâtonnets de poisson et les produits semblables	08/06/55	08/06/55		X		
278. Accord concernant les produits de l'industrie automobile	16/01/65	16/01/66[43]		X		

[42] L'Article IX est entré en vigueur provisoirement à compter du 26 novembre 1938, et les Articles I, VI et VII, le 1er janvier 1939

[43] En vigueur provisoirement à compter du 16 janvier 1965

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
279. Accord intérimaire relatif à la renégociation de la liste XX (États Unis) à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	17/12/65	17/12/65[44]		X		
280. Accord de libre-échange entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique	02/01/88	01/01/89		X		
281. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à l'Article 2008 de l'Accord de libre-échange sur les qualités de contreplaqué	02/01/88	02/01/88		X		
282. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif aux Articles 301 et 401 de l'Accord de libre-échange concernant la transposition a système harmonisé	02/01/88	02/01/88		X		
283. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord conformément au paragraphe 4 de l'Annexe 1607.3 de l'Accord de libre-échange	12/05/88 et 16/05/88	16/05/88		X		
284. Échange de Notifications confirmant l'exécution des procédures judiciaires permettant l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange	31/12/88	31/12/88		X		
285. Échange de Lettres entre le ministre du Commerce extérieur et le représentant des États-Unis en matière de commerce, constituant une entente concernant les chapitres 18 et 19	29/12/88	29/12/88		X		
286. Échange de Lettres entre le ministre du Commerce extérieur et le représentant des États-Unis en matière de commerce, constituant une décision de la Commission relative à l'échange de Lettres du 29 décembre sur les chapitres 18 et 19 et sur la liste prévue au Chapitre 18	01/01/89	01/01/89		X		

[44]Avec effet au 1er janvier 1966

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
287. Échange de Notes constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant les Appendices 1 et 2 de l'Annexe 705.4 de l'Accord de libre-échange	02/05/90	02/05/90		X		
288. Échange de Notes constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant les listes tarifaires contenues à l'Annexe 401.2-A et à l'Annexe 401.2-B de l'Accord de libre-échange	18/05/90	18/05/90		X		
289. Échange de Notes constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur les importations d'oeufs d'incubation de poulet de chair et de poussins	13/09/90	13/09/90		X		
290. Échange de Lettres constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Appendice 1 de l'Annexe 705.4 de l'Accord de libre-échange	01/05/91	01/05/91		X		
CONSERVATION						
291. Accord sur la conservation de la bande de caribous de la Porcupine	17/07/87	17/07/87				X
CONTREBANDE						
292. Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la réglementation du trafic de boisson alcoolique	23/01/24	02/05/24	X			
293. Convention pour la suppression de la contrebande	06/06/24	27/07/25	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
294. Déclaration par le Premier ministre du Canada et le Président des États-Unis d'Amérique sur la collaboration pour la production de guerre	20/04/41		X			
295. Échange de Notes ayant pour objet d'étendre l'application des principes de la déclaration de Hyde Park à la période de transition d'après guerre, particulièrement en ce qui concerne le problème de la réadaptation industrielle	07/05/45 et 15/05/45		X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
296. Échange de Notes mettant formellement en oeuvre la «Déclaration de principes concernant la coopération économique»	26/10/50	26/10/50	X			
297. Échange de Notes pour la création d'un comité canado-américain pour le commerce et les affaires économiques	12/11/53	12/11/53		X		
DÉFENSE						
298. Déclaration par le Premier ministre du Canada et le Président des États-Unis d'Amérique concernant la création d'une Commission permanente canado-américaine de défense (la Déclaration de Ogdensburg)	18/08/40					X
299. Accord entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les bases de Terre-Neuve cédées à bail aux États-Unis	27/03/41	27/03/41				X
300. Échange de Notes relatif à la disposition après-guerre des travaux et installations effectués au Canada par le Gouvernement des États-Unis	27/01/43	27/01/43				X
301. Échange de Notes relatif au paiement du coût d'installations de défense au Canada et à Goose Bay, Labrador	23/06/44 et 27/06/44	27/06/44				X
302. Déclaration concordante des Gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique concernant la collaboration en matière de défense entre les deux pays	12/02/47			X		
303. Échange de Notes relatif à la délimitation dans les eaux territoriales de Terre-Neuve adjacentes à la base navale d'Argentia	13/08/47 et 23/10/47	23/10/47				X
304. Échange de Notes visant l'établissement d'un Comité mixte de mobilisation industrielle	12/04/49	12/04/49		X		
305. Échange de Notes relatif à l'extension et à la coordination du réseau continental de défense par radar (Pinetree)	01/08/51	13/08/51		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
306. Échange de Notes relatif à l'application de la Convention du 19 juin 1951 sur le statut des forces de l'OTAN aux forces de États-Unis au Canada y compris les forces stationnées aux bases louées de Terre-Neuve ainsi qu'à Goose-Bay (Labrador)	28/04/52 et 30/04/52	27/09/53				X
307. Échange de Notes concernant le transfert au Canada des trois stations de Loran de Port-aux-Basques, Battle Harbour et Bonavista (Terre-Neuve)	26/06/53 et 30/06/53	30/06/53				X
308. Échange de Notes concernant la construction et l'utilisation d'une base Loran au Cap Christian (Île de Baffin)	01/05/54 et 03/05/54	03/05/54				X
309. Échange de Notes régissant l'établissement d'un réseau lointain de guet avancé en territoire canadien (Dew Line)	05/05/55	05/05/55				X
310. Échange de Notes régissant l'établissement et l'utilisation de stations de radar destinées à combler des lacune dans la zone Terre-Neuve—Labrador	13/06/55	13/06/55				X
311. Échange de Notes régissant l'utilisation par la United States Air Force de certaines stations de radar en Colombie-Britannique, en Ontario et en Nouvelle-Écosse	15/06/55	15/06/55				X
312. Accord sur la coopération dans le domaine des renseignements atomiques aux fins de défense mutuelle	15/06/55	22/07/55		X		
313. Échange de Notes relatif à l'établissement d'une Commission canado-américaine de défense commune	29/08/58 et 02/09/58	02/09/58		X		
314. Échange de Notes concernant les travaux de construction et le matériel requis pour l'agrandissement des installations de communication du Cap Dyer, dans l'Île de Baffin	13/04/59	13/04/59[45]				X

[45] Avec effet rétroactif au 15 janvier 1959

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
315. Échange de Notes concernant l'établissement au Canada d'installations de navigation aérienne tactique à faible rayon sur neuf emplacements (TACAN)	01/05/59	01/05/59		X		
316. Échange de notes régissant l'établissement d'un système intégré de communications appuyant le système de pré-alerte contre les engins balistiques (SPEB)	13/07/59	13/07/59		X		
317. Échange de Notes concernant la manière dont il sera disposé des excédents de biens des États-Unis au Canada	28/08/61 et 01/09/61	01/09/61		X		
318. Échange de notes concernant le partage des frais ainsi que d'autres ententes relatives à des améliorations projetées au système de défense aérienne du continent (avec Annexe)	27/09/61	27/09/61		X		
319. Échange de Notes relatif à la suppression de certains postes de radar du réseau continental de défense par radar au Canada	25/05/64	25/05/64		X		
320. Échange de Notes concernant l'établissement, l'exploitation et l'entretien de certaines installations de communications sol-air dans le Canada septentrional	01/12/65	01/12/65				X
321. Échange de Notes relatif à l'utilisation de terrains de la base navale des États-Unis à Argentia pour l'établissement d'un service de bac entre North Sydney et Argentia	06/11/66 et 10/06/66	10/06/66				X
322. Échange de Notes constituant un Accord relatif à la suppression de certains postes de radar sous l'Accord du 1er août 1951	30/09/66	30/09/66		X		
323. Échange de Notes concernant l'usage de certaines installations de communications de la station de radar de Pinetree à Hopedale, Labrador, par le ministère des Transports	11/06/69, 19/09/69 et 24/02/70	24/02/70				X
324. Échange de Notes relatif à la cession de l'installation de communications Redcliff au Gouvernement du Canada	10/05/71	10/05/71		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
325. Échange de Notes concernant la mise hors de service de la station de radar de Stephenville et la prise en charge par le Canada de la dotation en personnel militaire de la station de Melville et des défenses relatives à ce personnel	15/04/71 et 30/06/71	30/06/71				X
326. Échange de Notes concernant de nouveaux arrangements financiers régissant le fonctionnement et l'entretien des stations de radar Pinetree situées au Canada qui font partie du réseau continental de défense par radar	16/08/71	16/08/71[46]				X
327. Échange de Notes stipulant l'exploitation permanente de la zone d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie et l'établissement et l'exploitation d'un système avancé de mesure acoustique sous-marine dans l'anse Jervis	13/01/76 et 14/04/76	14/04/76				X
328. Échange de Notes concernant les arrangements permettant aux Forces armées américaines de continuer à utiliser les installations de l'aéroport de Goose Bay après le 30 septembre 1976	10/11/76 et 24/11/76	24/11/76[47]				X
329. Échange de Notes concernant l'organisation et le fonctionnement du commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)	11/03/81	11/03/81[48]		X		
330. Échange de Notes relativement à l'essai et à l'évaluation en territoire canadien de systèmes de défense américains	10/02/83	10/02/83		X		
331. Échange de Notes sur la modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord	18/03/85	18/03/85		X		
332. Échange de Notes prorogeant l'Accord du 14 avril 1976 stipulant l'exploitation d'essai de torpilles dans le détroit de Georgie	03/06/86 et 17/06/86	17/06/86				X

[46] Avec effet rétroactif au 1er août 1971
[47] Avec effet rétroactif au 1er octobre 1976
[48] Avec effet à partir du 12 mai 1981

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
333. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif aux consultations intergouvernementales concernant la défense	21/08/90	21/08/90		X		
DÉLIMITATION MARITIME						
334. Traité visant à soumettre au règlement obligatoire le différend relatif à la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine	29/03/79	20/11/81				X
335. Compromis visant à soumettre à une chambre de la Cour internationale de Justice la question de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine	29/03/79	20/11/81				X
DOUANES						
336. Échange de Notes concernant la franchise de douanes consentie aux fonctionnaires d'État	21/07/42, 29/10/42 et 09/11/42	09/11/42	X			
337. Accord concernant l'assistance et la collaboration mutuelle entre leurs administrations douanières	20/06/84	08/01/85	X			
EAUX LIMITROPHES						
338. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique concernant les eaux limitrophes et les questions qui découlent le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis	11/01/09	05/05/10		X		
339. Convention, Protocole et Accord en vue de régler le niveau du Lac des Bois	24/02/25	17/07/25				X
340. Convention concernant la régulation en cas d'urgence du niveau du Lac à la Pluie ainsi que le niveau des autres eaux limitrophes dans le bassin du Lac à la Pluie	15/09/38	03/10/40				X
341. Échange de Notes prévoyant le rehaussement provisoire du niveau du Lac St-François pendant les périodes de basses eaux	10/11/41	10/11/41	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
342. Échange de Notes relatif à l'étude concernant le bassin supérieur du fleuve Columbia, dont est chargée la Commission mixte internationale	25/02/44 et 03/03/44	03/03/44				X
343. Traité concernant la dérivation des eaux du Niagara	27/02/50	10/10/50				X
344. Échange de Notes établissant la Commission mixte d'ingénieurs du Saint-Laurent	12/11/53	12/11/53	X			
345. Échange de Notes concernant le déplacement de la partie du pont Roosevelt qui franchit le chenal sud de Cornwall	24/10/56	24/10/56				X
346. Échange de Notes concernant certains travaux de dragage projetés dans les sections des rivières Sainte-Marie et Sainte-Claire des chenaux de communication des Grands Lacs	30/11/56, 08/04/57 et 09/04/57	09/04/57	X			
347. Échange de Notes relatif à l'exécution de travaux de dragage et d'évacuation de déblais dans la rivière Sainte-Claire et du lac Sainte-Claire	19/05/55 et 27/02/59	27/02/59	X			
348. Échange de Notes concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du Saint-Laurent	09/03/59	09/03/59[49]	X			
349. Traité relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia	17/01/61	16/09/64				X
350. Échange de Notes relatif à l'amélioration par dragage du chenal maritime de l'île Wolfe	17/10/61	17/10/61				X
351. Échange de Notes relatif à l'exécution de travaux de dragage dans le passage Pelée à l'extrémité occidentale du Lac Érié	08/06/59 et 17/10/61	17/10/61				X
352. Échange de Notes ayant pour objet de suspendre le péage au canal de Welland prévu par l'Accord du 9 mars entre les deux pays	03/07/62 et 13/07/62	13/07/62				X

[49] Avec effet à partir du 1er avril 1959

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
353. Échange de Notes relatif aux directives à observer par la Commission d'ingénieurs permanente créée aux termes de l'Article XV du Traité sur le fleuve Columbia en ce qui concerne l'administration et le mode de fonctionnement de la Commission	04/10/65	04/10/65				X
354. Échange de Notes relatif au programme spécial d'exploitation des réservoirs Duncan et Arrow sur la rivière Columbia	30/12/68 et 26/02/69	26/02/69[50]				X
355. Échange de Notes concernant la préservation de la qualité de l'eau dans la section internationale du fleuve Saint-Jean	21/09/72	21/09/72	X			
356. Traité concernant la rivière Skagit et le lac Ross ainsi que le réservoir Seven Mile de la rivière Pend d'oreille	02/04/84	14/12/84				X
357. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du Saint-Laurent	21/04/88 et 10/08/88	10/08/88	X			
358. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant la construction d'une digue commune de ceinture	29/08/88 et 30/08/88	30/08/88	X			
359. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du Saint-Laurent (avec Mémoire)	01/08/89	01/08/89	X			
360. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'approvisionnement en eau et la protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris	26/10/89	26/10/89	X			
361. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du Saint Laurent (avec Mémorandum d'Accord)	26/04/91 et 01/05/91		X			

[50] Avec effet rétroactif au 1er avril 1968

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
362. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant l'application des taux de péage sur la Voie maritime du Saint-Laurent (avec Mémorandum d'Accord)	01/05/91		X			
ÉDUCATION						
363. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique portant création d'une fondation binationale pour les échanges dans le domaine de l'éducation	13/02/90	13/02/90		X		
ÉNERGIE ATOMIQUE						
364. Accord de coopération concernant les emplois civils de l'énergie atomique	15/06/55	21/07/55	X			
365. Accord de coopération dans le domaine de l'utilisation de l'énergie atomique aux fins de la défense commune	22/05/59	27/07/59		X		
366. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à l'Article XII(D) de l'Accord de coopération concernant les emplois civils de l'énergie atomique signé le 15 juin 1955	22/08/88	22/08/88	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
367. Traité d'entraide juridique en matière pénale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique	18/03/85	24/01/90	X			
ENVIRONNEMENT						
368. Accord concernant le déplacement de déchets dangereux	28/10/86	08/11/86	X			
369. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la qualité de l'air (avec Annexes)	13/03/91	13/03/91	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EXTRADITION						
370. Traité d'extradition amendé par un Échange de Notes du 28 juin et du 9 juillet 1974	03/12/71	22/03/76	X			
371. Protocole modifiant le Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique signé à Washington le 3 décembre 1971, en sa version modifiée par échange de Notes le 28 juin et le 9 juillet 1974	11/01/88		X			
FORCES NAVALES						
372. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant les forces navales devant être maintenues dans les Grands Lacs (Accord Rush-Bagot)	28/04/181 et 29/04/1817	29/04/1817				X
FOURNITURE DE GUERRE						
373. Échange de notes concernant des excédants de biens appartenant à chacun des deux pays	09/01/47	09/01/47				X
374. Échange de Notes au sujet du règlement définitif des comptes impayés concernant l'approvisionnement en fournitures et en services en temps de guerre	14/03/49	14/03/49				X
375. Échange de Notes relatif au règlement de créances et de comptes découlant de la disposition de biens militaires en surplus	17/06/49 et 18/06/49	18/06/49[51]				X

[51] Avec effet rétroactif au 31 décembre 1948

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
FRONTIÈRES						
376. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et les États Unis visant à établir et à délimiter les frontières entre les possessions de Sa Majesté britannique en Amérique du Nord et les territoires des États-Unis pour l'abolition de la traite des esclaves africains, et pour la remise des criminels et des personnes fuyant la justice dans certains cas	09/08/1842	13/10/1842	X			
377. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour l'établissement de la frontière d'Oregon	15/06/1846	17/07/1846				X
378. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour le règlement amical de toute cause de différences entre les deux pays (Traité de Washington)	08/05/1871	17/06/1871	X			
379. Protocole entre le Royaume-Uni et les États-Unis relatif à la détermination de la ligne frontière à travers le Canada de Haro conformément aux termes de la décision de l'Empereur d'Allemagne en date du 21 octobre 1872	10/03/1873	10/03/1873				X
380. Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant l'ajustement de la frontière entre le Canada et le territoire d'Alaska	24/01/03	03/03/03				X
381. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant l'acceptation du rapport présenté par les commissionnaires en complément de la sentence rendue en vertu de la Convention du 24 janvier 1903 concernant la ligne frontière entre l'Alaska et les possession britanniques en Amérique du Nord	25/0[illegible]/05	25/03/05				X
382. Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la frontière entre le Canada et l'Alaska	21/01/06	16/08/06				X
383. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la démarcation de la frontière internationale	11/04/08	04/06/08	X			
384. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la frontière entre le Canada et les États-Unis dans la baie Passamaquoddy	21/05/10	20/08/10				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
385. Traité entre le Royaume-Uni, au nom du Canada, et les États-Unis visant à établir précisément et à compléter la frontière internationale entre les deux pays	24/02/25	17/07/25	X			
IMPÔTS						
386. Échange de Notes concernant l'administration au Canada de l'impôt sur le revenu des employés du Gouvernement des États-Unis au Canada qui y sont assujettis	01/08/73 et 17/09/73	17/09/73	X			
387. Convention en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	26/09/80	16/08/84	X			
LIGNES DE CHARGE						
388. Convention sur les lignes de charge	09/12/33	26/07/34		X		
389. Échange de Notes au sujet de la reconnaissance réciproque des règles [illegible] aux lignes de charge pour les navires accomplissant des voyages internationaux sur les Grands Lacs	10/01/40 et 04/03/40	04/03/40		X		
NAVIGATION						
390. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la construction d'un canal de navires entre les océans Atlantique et Pacifique	18/11/01	21/02/02		X		
391. Échange de Notes concernant le prêt, par les États-Unis, de matériel Loran -A destiné aux stations Loran -A canadiennes	07/06/65 et 08/06/65	08/06/65		X		
392. Échange de Notes concernant le prêt, par les États-Unis, d'un matériel Loran -A s'ajoutant à celui prêté aux termes de l'Accord du 8 juin 1965	19/04/66 et 28/07/66	28/07/66		X		
393. Échange de Notes concernant les taux de péage sur la Voie maritime du Saint-Laurent et à l'imposition d'une taxe d'éclusage sur le canal de Welland	31/03/67	31/03/67		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
394. Échange de Notes concernant le prêt de matériel supplémentaire aux stations Loran A canadiennes	27/07/67 et 25/10/67	25/10/67		X		
395. Échange de Notes relatif à la construction et l'entretien par le Canada d'une station Loran- A à Gray-Point (Colombie-Britannique)	08/04/71	08/04/71		X		
396. Échange de Notes concernant l'établissement, l'entretien et l'exploitation d'une station d'émission Loran-C à Williams Lake (C.-B.)	28/05/76 et 03/06/76	03/06/76		X		
397. Échange de Notes prévoyant l'établissement d'une chaîne expérimentale Loran- C à proximité de la rivière Sainte-Marie, en Ontario et au Michigan	29/03/77	29/03/77[52]		X		
398. Échange de Notes portant sur la pose de deux émetteurs de liaisons de données et d'un câble de raccordement sur le lit de la rivière St-Marys en Ontario	29/09/78 et 16/10/78	16/10/78[53]		X		
399. Échange de Notes concernant l'établissement, l'entretien et l'exploitation de quatre stations de surveillance du système de navigation OMEGA au Canada	26/07/78 et 20/12/78	20/12/78		X		
400. Échange de Notes prévoyant l'établissement d'une station Loran-C à proximité de Port Hardy, île de Vancouver, C.-B.	19/03/79 et 29/03/79	29/03/79		X		
401. Échange de Notes concernant les services de pilotage sur les Grands Lacs	23/08/78 et 29/03/79	29/03/79[54]		X		
402. Échange de Notes relatif à un système de contrôle coopératif de la circulation maritime dans la région Juan de Fuca	19/12/79	19/12/79				X
403. Échange de Notes concernant la coordination des activités canado-américaines de brisage de glace dans les Grands Lacs	28/10/80 et 05/12/80	05/12/80		X		

[52] Avec effet rétroactif au 1er août 1975
[53] Avec effet rétroactif au 1er septembre 1977
[54] Avec effet rétroactif au 18 janvier 1977

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
404. Échange de Notes concernant la construction, l'utilisation et l'entretien à Terre-Neuve d'une station Loran-C	30/03/84 et 03/05/84	03/05/84				X
405. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant l'Accord prévoyant la coordination des activités de brisage des glaces dans les Grands lacs	04/12/90	05/12/90		X		
406. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant le mémoire d'Accord sur les services de pilotage dans les Grands lacs	12/02/91	12/02/91		X		
OISEAUX MIGRATEURS						
407. Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis	16/08/16	07/12/16	X			
PAIX						
408. Traité définitif entre le Royaume-Uni et les États-Unis (Traité de Paris)	03/09/1783	12/05/1784	X			
409. Traité de paix et amitié entre le Royaume-Uni et les États-Unis	24/12/1814	17/02/1815	X			
PÊCHERIES						
410. Accord entre le Royaume-Uni et les États-Unis en ce qui concerne les pêcheries d'Atlantique Nord	20/07/12	15/11/12	X			
411. Convention concernant l'octroi des privilèges d'escale aux navires de pêche au flétan dans les ports des côtes du Pacifique des États-Unis et du Canada	24/03/50	13/07/50				X
412. Convention pour la conservation des pêcheries de flétan du Pacifique Nord et de la mer de Béring	02/03/53	28/10/53				X
413. Convention sur les pêcheries de Grands Lacs	10/09/54	11/10/55				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
414. Échange de Notes portant modification de la Convention entre le Canada et les États-Unis pour la conservation des pêcheries de flétan du Pacifique Nord et de la mer de Béring, et la pêche pratiquée au large de la côte Ouest du Canada	29/03/79	29/03/79				X
415. Traité concernant les thoniers (thon blanc) du Pacifique et leurs privilèges portuaires	26/05/81	29/07/81				X
416. Traité concernant le saumon du pacifique	28/01/85	18/03/85				X
417. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et les Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord modifiant le paragraphe C de l'Accord du 13 août 1985 concernant l'application de l'Article XV, paragraphe 3, du Traité sur le saumon du Pacifique signé le 28 janvier 1985	18/10/89	18/10/89				X
418. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de la législation sur les pêches	26/09/90		X			
PENSIONS						
419. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	05/05/67	05/05/67[55]	X			
PÉTROLE						
420. Échange de Notes concernant la proposition de construire un pipeline à Terre-Neuve entre le quai de l'Aviation militaire des États-Unis situé à Saint-Jean et la base aérienne de Pepperrell	22/09/55	22/09/55				X

[55] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1967

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PIPELINES						
421. Accord concernant les pipe-lines de transit	28/01/77	01/10/77				X
422. Accord sur les principes applicables à un pipe-line pour le transport du gaz naturel du Nord	20/09/77	20/09/77				X
423. Échange de Notes concernant les procédés à l'achat au Canada et aux États-Unis de certains articles désignée servant au gazoduc de la route de l'Alaska	10/06/80	10/06/80				X
PLANIFICATION CIVILE D'URGENCE						
424. Accord concernant la planification et la gestion civile d'urgence sur une base globale	28/04/86	28/04/86	X			
POLLUTION						
425. Échange de Notes concernant des plans d'urgence conjoints en cas de pollution des eaux	19/06/74	19/06/74	X			
426. Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs	22/11/78	22/11/78				X
PROPRIÉTÉ (Biens)						
427. Convention entre le Royaume-Uni et les États-Unis concernant la jouissance et la disposition des biens meubles et immeubles	02/03/1899	07/08/00	X			
428. Échange de Notes concernant le développement à des fins commerciales de l'aire de la station navale des États-Unis Argentia, Terre-Neuve	06/06/78	06/06/78				X
PROTECTION DES FORÊTS						
429. Échange de Notes concernant la participation du Nouveau-Brunswick et du Québec à la Convention entre États du Nord-Est pour la protection contre les incendies de forêts	29/01/70	29/01/70	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
438. Échange de Notes concernant la coopération mutuelle entre les deux pays pour le détection et la suppression des incendies de forêts dans une zone tampon le long de la frontière entre le territoire du Yukon et l'État de l'Alaska	01/06/71	01/06/71				X
QUESTIONS MARITIMES						
431. Traité entre le Royaume-Uni et les États-Unis prévoyant les droits réciproques des États-Unis et du Canada en matière de transport des prisonniers, et de naufrage et de sauvetage	18/05/08	30/06/08	X			
QUESTIONS POSTALES						
432. Convention postale (avec Règlement d'exécution)	10/09/81 et 14/09/81	01/01/82	X			
RADIO						
433. Échange de Notes régissant les communications radiotélégraphiques échangées entre stations expérimentales privées des deux pays	02/10/28, 29/12/28 et 12/01/29	12/01/29[56]	X			
434. Échange de Notes relatif à l'emploi de la radio pour les services de l'aéronautique civile	20/02/39	20/02/39	X			
435. Échange de Notes sur l'attribution de voies de radiodiffusion[57]	08/01/47 et 15/10/47	15/10/47				X
436. Convention relative à l'utilisation par les ressortissants de chaque pays de certains appareils ou stations radioélectriques dans l'autre pays	08/02/51	15/05/52	X			
437. Échange de Notes au sujet de l'attribution des canaux de télévision	23/04/52 et 23/06/52	23/06/52	X			

[56] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1929
[57] Terminé le 25 février 1991

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
438. Échange de Notes relatif à la coordination et à l'utilisation des fréquences radiophoniques de plus de trente mégacycles par seconde	24/10/62	24/10/62	X			
439. Accord visant à assurer la sécurité sur les Grands Lacs par la radio	26/02/73	06/03/75				X
440. Accord relatif au service de radiodiffusion en modulation d'amplitude à ondes hectométriques	17/01/84	17/01/84	X			
441. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'utilisation de la bande de fréquences de 88 à 108 mégahertz pour la radiodiffusion en modulation de fréquence	25/02/91	25/02/91	X			
RÉCLAMATIONS						
442. Échange de Notes visant le règlement des réclamations nées d'accidents de la circulation mettant en cause des véhicules du Canada et des États-Unis	01/03/44 et 23/03/44	23/03/44	X			
443. Échange de Notes relatif à la renonciation à l'exercice de recours concernant des navires publics	28/09/46, 13/11/46 et 15/11/46	15/11/46	X			
ROUTE D'ALASKA						
444. Échange de Notes prévoyant la construction d'une route militaire vers l'Alaska	17/03/42 et 18/03/42	18/03/42				X
445. Échange de Notes concernant la reconstruction de certains tronçons canadiens de la route de l'Alaska	11/01/77 et 11/02/77	11/02/77				X
SANTÉ						
446. Échange de Notes concernant l'inspection quarantenaire des navires entrant dans le détroit de Puget et les eaux adjacentes ou dans les Grands Lacs via le fleuve Saint-Laurent	10/10/29 et 23/10/29	23/10/29	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SCIENCE						
447. Échange de Notes concernant la mise à l'essai de satellites de communications expérimentaux	13/08/63 et 23/08/63	23/08/63	X			
448. Échange de Notes concernant l'établissement d'un projet coopératif de fusées météorologiques à Cold Lake, Alberta	29/09/66 et 06/10/66	06/10/66				X
449. Échange de Notes pour la coopération au projet d'essai de satellite de technologie des communications (le Projet ISIS)	21/04/71 et 27/04/71	27/04/71		X		
450. Accord concernant l'échange de renseignements relatifs aux activités visant à modifier le temps	26/03/75	26/03/75				X
451. Échange de Notes sur la mise au point et l'acquisition d'un télémanipulateur de navette spatiale	23/06/76	23/06/76				X
SÉCURITÉ SOCIALE						
452. Accord en matière de sécurité sociale	11/03/81	01/08/84	X			
TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS						
453. Traité sur l'exécution des peines imposées aux termes du droit criminel	02/03/77	19/07/78	X			
TRAVAIL						
454. Échange de Notes concernant l'assurance-chômage	06/03/42 et 12/03/42	12/04/42	X			
455. Échange de Notes concernant l'assurance contre les accidents du travail et l'assurance-chômage en rapport avec la construction de la route militaire conduisant en Alaska et avec tous autres travaux exécutés au Canada par les États-Unis	02/11/42 et 04/11/42	04/11/42				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ÉTHIOPIE						
COMMERCE						
456. Traité entre le Royaume-Uni et l'Éthiopie	14/05/1897	28/7/1897[58]	X			
457. Échange de Notes constituant un *modus vivendi* commercial pour régler les échanges commerciaux entre les deux pays	03/06/55	03/06/55		X		
SÉPULTURES MILITAIRES						
458. Accord entre les Gouvernements du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Inde et du Pakistan d'une part, et le Gouvernement impérial d'Éthiopie d'autre part, concernant les cimetières, sépultures et monuments de guerre du Commonwealth britannique en territoire éthiopien	12/04/67	06/11/67	X			
FIDJI						
AIR						
459. Accord relatif au transport aérien	30/04/74	30/04/74	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
460. Échange de Notes relatif aux investissements en Fidji assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	25/02/76 et 29/03/76	29/03/76	X			
FINLANDE						
AIR						
461. Accord entre les deux pays relatif au service aérien entre leurs territoires respectifs et au delà de ceux-ci	16/05/77	07/11/77[59]	X			

[58] L'Article VI est entré en vigueur le 14 mai 1897
[59] En vigueur provisoirement à compter du 16 mai 1977

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
462. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Finlande concernant le transport aérien entre leurs territoires respectifs et au-delà (avec Annexes)	28/05/90[60]		X			
COMMERCE						
463. Échange de Notes relatif aux relations commerciales entre les deux pays	13/11/48 et 17/11/48	17/11/48		X		
EMPLOI DE PERSONNES À CHARGE						
464. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Finlande constituant un Accord concernant l'emploi des personnes à charge	17/01/89	01/03/89	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
465. Accord concernant l'utilisation des matières nucléaires, des équipements, des installations et des renseignements transférés entre le Canada et la Finlande	05/03/76	15/08/76		X		
466. Accord concernant le retraitement, l'enrichissement, le stockage et l'utilisation du plutonium	08/06/84	08/06/84		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
467. Convention entre la Grande-Bretagne et la Finlande relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	11/08/33	23/02/34	X			
EXTRADITION						
468. Traité en matière d'extradition tel qu'amendé par un Échange de Notes du 1er novembre 1983	21/06/78	16/02/85	X			

[60] Appliqué provisoirement à partir de la date de signature

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
469. Échange de Notes concernant les immunités des membres de la FMO en congé en Israël	17/02/86 et 20/03/86	20/03/86				X
470. Convention en vue d'éviter la double imposition et empêcher la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu	28/03/59	29/03/59	X			
471. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Finlande en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscal en matière d'impôts sur le revenu	28/05/90		X			
NAVIRES						
472. Accord relatif à la reconnaissance des certificats de jauge des navires marchands	05/06/63	05/08/63	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
473. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Finlande (avec Protocole)	28/10/86	01/02/88	X			
VISAS						
474. Échange de Notes constituant un Accord relatif aux droits de visa dans le cas des non immigrants	09/12/58	01/01/59	X			
FOND INTERNATIONAL POUR L'IRLANDE CONTRIBUTION						
475. Accord relativement à une contribution du Canada au Fond	27/04/87	27/04/87		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
FORCE MULTINATIONALE ET OBSERVATEURS (FMO) MAINTIEN DE LA PAIX						
476. Échange de Notes sur la participation du Canada à la force multinationale et d'observateurs du Sinaï	18/06/85	28/06/85		X		
477. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et la Force multinationale et d'Observateurs constituant un Accord modifiant davantage l'Accord relatif à la participation du Canada à la Force multinationale et d'Observateurs du Sinaï, signé le 28 juin 1985, tel que modifié le 18 mars 1986	14/03/90	14/03/90		X		
FRANCE						
AIR						
478. Accord relativement au transport aérien	15/06/76	08/01/77[61]	X			
479. Accord portant sur un arrangement administratif relatif au contrôle du trafic aérien entre le Centre de contrôle régional de Gander et la tour de contrôle de Saint-Pierre	25/11/83 et 19/12/83	19/12/83				X
COMMERCE						
480. Convention concernant les droits des nationaux et les questions de commerce et de navigation	12/05/33	10/11/36		X		
481. Échange de Notes concernant la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une station de quarantaine pour bovins sur le territoire des îles Saint-Pierre-et-Miquelon	03/04/69	03/04/69				X
482. Échange de Notes concernant la construction, le fonctionnement et l'entretien d'une seconde station de quarantaine pour bovins sur le territoire des îles Saint-Pierre-et-Miquelon	29/10/75	29/10/75				X

[61] En vigueur provisoirement à compter du 15 juin 1976

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMPAGNIES						
483. Convention entre le France et le Royaume-Uni relative aux sociétés par actions	30/04/1862	15/05/1862	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
484. Accord de coopération économique et industrielle	15/01/87	15/01/87		X		
CULTURE						
485. Accord relatif à l'admission de stagiaires au Canada et en France	04/10/56	04/10/56				X
486. Accord culturel	17/11/65	06/12/65				X
487. Accord sur les relations cinématographiques	30/05/83	30/05/83		X		
488. Accord relatif à la promotion de projets de coproduction cinématographiques	11/07/83	11/07/83		X		
489. Accord sur les relations dans le domaine de la télévision	11/07/83	11/07/83		X		
490. Accord relatif à la promotion de projets de coproduction cinématographique ou audiovisuelle dans le domaine de l'animation	10/01/85	10/01/85		X		
491. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française modifiant l'Accord sur les relations cinématographiques signé à Ottawa le 30 mai 1983	08/02/89	08/02/89		X		
492. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française modifiant l'Accord relatif à la promotion de projets de coproduction cinématographique signé à Paris le 11 juillet 1983	08/02/89	08/02/89		X		
493. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française modifiant l'Accord sur les relations dans le domaine de la télévision signé à Ottawa le 11 juillet 1983	08/02/89	08/02/89	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
494. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française relatif au développement de projets de coproduction audiovisuelle télévisée de langue française	14/03/90	14/03/90	X			
495. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française concernant la coopération et les échanges dans le domaine des musées	26/11/90	01/04/91	X			
DÉFENSE						
496. Accord général de sécurité entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française relatif à l'échange d'informations classifiées intéressant la défense	18/02/88	18/02/88		X		
DÉLIMITATION MARITIME						
497. Accord instituant un tribunal d'arbitrage chargé d'établir la délimitation des espaces maritimes entre le Canada et la France	30/03/89	30/03/89				X
498. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française	10/07/90	10/07/90				X
DOUANES						
499. Accord d'assistance mutuelle visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays	09/01/79	01/05/79	X			
500. Avenant à l'Accord d'assistance mutuelle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la France visant à la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays	06/11/90		X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EMPLOI DE PERSONNES À CHARGE						
501. Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française constituant un Accord relatif à l'emploi de personnes à charge	24/06/87	01/06/89	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
502. Convention entre le Royaume-Uni et la France relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	02/02/22	02/07/22	X			
503. Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française	15/12/89		X			
EXTRADITION						
504. Traité entre le Royaume-Uni et la France pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs[62]	14/08/1876	31/05/1878				X
505. Convention entre le Royaume-Uni et la France modifiant les Articles VII et IX du Traité d'extradition signé le 14 août 1876[63]	13/02/1896					X
506. Convention entre le Royaume-Uni et la France modifiant l'Article II du Traité d'extradition signé le 14 août 1876[64]	17/10/08					X
507. Convention d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française	17/11/88	01/12/89	X			

[62] Terminé le 1er décembre 1989 et remplacé par la Convention du 17 novembre 1988
[63] *Id.*
[64] *Id.*

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
508. Échange de Notes concernant l'exonération réciproque de l'impôt sur les bénéfices réalisés par les entreprises de navigation maritime	19/10/32	19/10/32	X			
509. Échange de Notes concernant l'application de l'impôt français de solidarité nationale aux ressortissants canadiens et aux sociétés canadiennes	15/05/47 et 08/09/47	08/09/47	X			
510. Convention et Protocole tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière de droits de mutation par décès	26/03/51	28/05/53	X			
511. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	02/05/75	29/07/76	X			
512. Avenant à la Convention fiscale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française signée le 2 mai 1975	16/01/87	01/10/88	X			
INHUMATION						
513. Échange de Notes concernant les dispositions relative à l'inhumation en France des corps des membres des Forces canadiennes et de l'élément civil décédés en France	04/09/56	04/09/56	X			
MARINS (en détresse)						
514. Accord entre le Royaume-Uni et la France pour le secours mutuel aux marins en détresse	05/11/1879	01/01/1880	X			
MONUMENTS DE GUERRE						
515. Accord portant concession au Canada de l'usage d'un terrain sur le plateau de Vimy destiné à l'érection d'un monument à la mémoire des soldats canadiens tombés au champ d'honneur en France	05/12/22	31/05/27	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PAIX						
516. Traité définitif de paix et d'amitié entre le Royaume-Uni et la France	03/09/1783	18/09/1783	X			
PÊCHERIES						
517. Accord relatif aux relations réciproques en matière de pêche (avec Échange additionnel de Lettres)	27/03/72	27/03/72	X			
518. Compromis d'arbitrage relatif à l'application de l'accord relatif aux relations réciproques en matière de pêche	23/10/85	23/10/85				X
519. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française relatif à l'institution d'une procédure de médiation en matière de pêche	30/04/88	30/04/88	X			
520. Procès-verbal d'Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française en matière de pêche pour les années 1989-91 (avec Échange de Notes et de Lettres)	30/03/89	30/03/89	X			
PENSIONS						
521. Accord relatif à l'application du Régime de pensions du Canada aux employés recrutés au Canada par le Gouvernement de la France	31/12/66	31/12/66[65]	X			
PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE						
522. Accord concernant la restauration des droits de propriété industrielle atteints par la Deuxième Guerre mondiale	05/05/48	02/08/49	X			

[65]Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
QUESTIONS POSTALES						
523. Arrangement postal réglant les tarifs d'affranchissement des lettres, des cartes postales et des papiers d'affaires échangés entre les deux pays	23/05/29	[66]	X			
524. Convention concernant l'Échange de mandats-poste entre le Canada, d'une part, et le France et l'Algérie, d'autre part	17/04/35	06/05/35	X			
RÉCLAMATIONS						
525. Convention relative aux modalités d'indemnisation des intérêts canadiens dans les entreprises de gaz et d'électricité nationalisées	26/01/51	26/01/51	X			
SCIENCE						
526. Échange de Notes concernant l'échange de renseignements scientifiques relatifs à la défense	25/05/62	25/05/62		X		
SÉCURITÉ SOCIALE						
527. Accord sur la sécurité sociale	09/02/79	01/03/81	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
528. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-africaine, l'Inde, le Pakistan et la République française au sujet des sépultures militaires du Commonwealth britannique en territoire français	31/10/52	31/10/52	X			
TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS						
529. Accord sur le transfèrement des détenus et sur la surveillance de certains condamnés	09/02/79	01/10/84	X			

[66] En vigueur le 23 mai 1929 pour ce qui est de l'Administration postale canadienne et le 11 septembre 1929 pour ce qui est de l'Administration postale française

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
VISAS						
530. Échange de Notes concernant les visas d'entrée dans les passeports diplomatiques et officiels	11/02/46	11/02/46	X			
531. Échange de Notes constituant un Accord modifiant les formalités en matière de visas pour les ressortissants canadiens et français se rendant respectivement en France et au Canada	06/04/50 et 17/04/50	01/05/50	X			
GAMBIE						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
532. Échange de Notes relatif aux investissements en Gambie assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	24/05/76	24/05/76	X			
GHANA						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
533. Accord général relatif à la coopération au développement	17/11/81	17/11/81	X			
DÉFENSE						
534. Accord concernant l'instruction au Canada de membres du personnel des Forces armées de la République du Ghana	13/05/75	13/05/75		X		
535. Accord d'assistance technique concernant l'instruction militaire	14/02/78	14/02/78[67]		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
536. Échange de Notes sur la garantie des investissements à l'étranger	02/04/76 et 10/06/76	10/06/76	X			

[67] Avec effet rétroactif au 1er juin 1976

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GRÈCE						
AIR						
537. Accord relatif au transport aérien	20/08/84	24/[illegible]/87[68]	X			
COMMERCE						
538. Échange de Notes comportant un *modus vivendi* commercial	24/07/47 et 28/07/47	28/08/47	X			
COMPAGNIES						
539. Accord entre le Royaume-Uni et la Grèce en vue de régulariser la situation des sociétés par actions	04/08/1888	15/08/1888	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
540. Convention entre le Royaume-Uni et la Grèce relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	27/02/36	16/12/37	X			
EXTRADITION						
541. Traité entre le le Royaume-Uni et la Grèce pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	24/09/10	26/02/12	X			
IMPÔTS						
542. Échange de Notes relatif à l'exemption réciproque de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les bénéfices réalisés dans les affaires maritimes	30/09/29	30/09/29	X			

[68] En vigueur provisoirement à compter du 20 août 1984

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NAVIRES						
543. Accord entre le Royaume-Uni et la Grèce concernant le jaugeage des navires marchands	30/11/26	30/11/26	X			
RADIO						
544. Échange de Notes constituant un Accord réciproque sur l'opération de stations de radioamateurs	04/08/80 et 20/09/80	20/09/80	X			
SCIENCE						
545. Échange de Notes concernant l'échange de renseignements scientifiques relatifs à la défense	17/07/62 et 18/07/62	18/08/62		X		
SÉPULTURES MILITAIRES						
546. Accord entre le Gouvernement du Royaume de Grèce, d'une part, et les Gouvernements de l'Australie, du Canada, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan, de l'Afrique du Sud et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, au sujet des sépultures des membres des forces armées du Commonwealth en territoire grec	22/10/68	23/06/69	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
547. Accord en matière de sécurité sociale	07/05/81	01/05/83	X			
VISAS						
548. Échange de Notes concernant la délivrance de visas aux titulaires de passeports diplomatiques ou spéciaux	26/06/57 et 01/07/57	01/08/57	X			
549. Échange de Notes concernant les conditions exigées pour la délivrance de visas aux voyageurs non immigrants des deux pays	09/09/59 et 30/09/59	30/10/59	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GRENADE						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
550. Échange de Notes relatif aux investissements à Grenade assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	08/02/77	08/02/77	X			
GUATEMALA						
COMMERCE						
551. Accord commercial	28/09/37	14/01/39	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
552. Accord général de coopération technique	17/02/76	26/10/76	X			
EXTRADITION						
553. Traité entre le Royaume-Uni et le Guatemala pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	04/07/1885	13/12/1886	X			
MARQUES DE COMMERCE						
554. Convention entre le Royaume-Uni et le Guatemala relative aux marques de commerce	20/07/1898	28/08/1899	X			
RADIO						
555. Échange de Notes constituant un Accord réciproque pour l'opération des stations de radioamateurs	16/08/72 et 28/08/72	12/09/72	X			
556. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et du Guatemala d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	08/11/72	08/12/72	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GUINÉE						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
557. Accord général concernant la coopération au développement	08/06/82	08/06/82	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
558. Échange de Notes relatif aux investissements en Guinée assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	29/03/76 et 01/04/76	01/04/76	X			
GUYANE						
DÉFENSE						
559. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République coopérative de la Guyanne	27/10/83	27/10/83[69]		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
560. Échange de Notes relatif à l'assurance-investissements à l'étranger	19/12/80		X			
IMPÔTS						
561. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et d'encourager le commerce et les investissements internationaux	15/10/85	04/05/87[70]	X			
RADIO						
562. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et de la Guyanne d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	11/12/73 et 26/02/74	28/03/74	X			

[69] Avec effet rétroactif au 1er novembre 1982
[70] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1987

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
HAÏTI						
AIR						
563. Accord relatif au transport aérien	12/10/78[71]		X			
COMMERCE						
564. Accord commercial	23/04/37	08/12/38	X			
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
565. Accord général concernant la coopération au développement	21/05/85	21/05/85	X			
EXTRADITION						
566. Traité entre le Royaume Uni et Haïti pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	07/12/1874	21/02/1876	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
567. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens en Haïti assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	11/06/80	11/06/80	X			
RADIO						
568. Échange de Notes constituant un Accord réciproque pour l'opération des stations de radioamateurs	11/06/80	11/06/80	X			
569. Échange de Notes afin de permettre aux stations de radioamateurs du Canada et d'Haïti d'échanger des messages émanant de tierces parties	16/02/81 et 08/05/81	22/05/81	X			
HAUTE-VOLTA (voir Burkina Faso)						

[71] En vigueur provisoirement à compter du 12 octobre 1978

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
HONDURAS						
COMMERCE						
570. Échange de Notes constituant un *modus vivendi* commercial	11/07/56	18/07/56	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
571. Accord de coopération au développement	03/09/74	18/02/75	X			
572. Accord de prêt de développement	31/03/77	31/03/77		X		
573. Accord de prêt de développement pour établir une ligne de crédit	14/06/77	14/06/77		X		
RADIO						
574. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et du Honduras d'échanger des messages et autres communications avec des tiers	06/04/62	06/04/62	X			
575. Échange de Notes constituant un Accord réciproque pour l'opération des stations de radioamateurs	20/11/73 et 27/02/74	14/03/74	X			
HONG KONG						
AIR						
576. Accord sur les services aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Hong Kong	24/06/88	24/06/88	X			
STUPÉFIANTS						
577. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Hong Kong concernant les enquêtes sur le trafic des drogues et la confiscation du produit du trafic des drogues	14/11/90		X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
HONGRIE						
COMMERCE						
578. Accord commercial (avec Échange de Notes)	11/06/64	25/05/65[72]	X			
579. Accord commercial	06/10/71	29/05/72[73]	X			
CULTURE						
580. Accord sur les relations cinématographiques et audiovisuelles	07/05/87	26/08/87	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
581. Convention entre le Royaume-Uni et la Hongrie concernant les actes de procédure en matière civile et commerciale	25/09/35	01/04/39	X			
EXTRADITION						
582. Traité entre le Royaume-Uni et l'Autriche-Hongrie pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	03/12/1873	30/03/1874	X			
FINANCES						
583. Accord relatif au règlement de questions financières	01/06/70	01/06/70	X			
NUCLÉAIRE						
584. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire hongroise concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	27/11/87	12/01/88	X			

[72] En vigueur provisoirement à compter du 11 juin 1966
[73] En vigueur provisoirement à compter du 1er janvier 1972

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
INDE						
AIR						
585. Accord sur les services aériens	20/07/82	31/08/82	X			
BREVETS						
586. Accord visant à protéger, sur une base de réciprocité, la priorité des brevets d'invention	30/08/56	30/11/56	X			
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
587. Accord général de coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de l'Inde (avec Annexes)	13/02/89	13/02/89	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
588. Échange de Notes mettant officiellement en vigueur la Déclaration de principes formulés d'un commun accord par les deux pays en vue du développement économique de l'Inde sur une base coopérative	10/09/51	10/09/51	X			
589. Accord relatif au projet hydro-électrique du Kundah dans le cadre du Plan de Colombo auquel participent le Canada et l'Inde	29/12/56	29/12/56				X
DÉFENSE						
590. Échange de Notes relatif à l'inspection des fournitures et du matériel achetés par l'Inde au Canada	05/06/53 et 12/06/53	12/06/53	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
591. Accord relatif à un projet de réacteur atomique	28/04/56	28/04/56				X
592. Accord visant la Station d'énergie atomique du Rajasthan et la Station d'énergie nucléaire de Douglas Point	16/12/63	16/12/63				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EXTRADITION						
593. Traité d'extradition	06/02/87	10/02/87	X			
IMPÔTS						
594. Accord sous la forme d'un Échange de Notes visant à éviter la double imposition des revenus des transporteurs aériens, complémentaire à l'Accord de transport aérien	20/07/82	20/07/82	X			
595. Accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	30/10/85	16/09/86[74]	X			
PENSIONS						
596. Accord relatif à l'application du Régime de pensions du Canada aux employés recrutés au Canada par le Gouvernement de l'Inde	01/12/67	01/07/67	X			
INDONÉSIE						
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
597. Accord général sur la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Indonésie (avec Annexes)	21/05/91		X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
598. Accord de prêt au développement	26/05/81	26/05/81	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
599. Échange de Notes relatif aux investissements en Indonésie assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	16/03/73	24/10/73	X			

[74] Avec effet à partir du 1er janvier 1987

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
600. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur la fortune	16/01/79	23/12/80	X			
NUCLÉAIRE						
601. Accord concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	12/07/82	14/07/83	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
602. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde et le Pakistan et l'Indonésie relatif aux cimetières, tombes et monuments militaires du Commonwealth en territoire indonésien	10/09/62	19/04/64	X			
IRAN						
COMMERCE						
603. Convention commerciale entre le Royaume-Uni et la Perse	09/02/03	14/02/03	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
604. Accord de coopération concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique	07/01/72	10/04/73	X			
PAIX						
605. Traité de paix entre le Royaume-Uni et la Perse	04/03/1857	02/05/1857	X			
VISAS						
606. Échange de Notes concernant les conditions exigées pour la délivrance de visas aux voyageurs non immigrants des deux pays	10/03/61	09/04/61	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IRAQ **COOPÉRATION ÉCONOMIQUE**						
607. Accord relatif au commerce et à la coopération économique et technique	12/11/82	06/04/83	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
608. Convention entre le Royaume-Uni et l'Iraq relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	25/07/35	18/12/36	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
609. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-africaine, l'Inde et l'Iraq relatif aux cimetières, tombes et monuments militaires du Commonwealth britannique en Iraq (avec Échange de Notes)	15/03/35	25/04/36	X			
IRLANDE **AIR**						
610. Accord relatif aux services aériens entre les deux pays	08/08/47	08/08/47	X			
CULTURE						
611. Accord sur les relations cinématographiques et audiovisuelles entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Irlande	04/04/89	04/04/89	X			
IMPÔTS						
612. Accord pour éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion fiscale en matière de droits sur les successions de personnes décédées	28/10/54	20/12/55	X			
613. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	23/11/66	06/12/67	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PENSIONS						
614. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	21/11/72	01/01/73	X			
RADIO						
615. Échange de Notes régissant les communications radiotélégraphiques échangées entre stations expérimentales privées des deux pays	27/09/28, 15/11/28 et 22/12/28	22/12/28	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
616. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Irlande	29/11/90		X			
ISLANDE						
ARBITRAGE						
617. Convention entre le Royaume-Uni et le Danemark prévoyant le règlement par arbitrage de certaines catégories de questions pouvant être soulevées entre les deux Gouvernements	25/10/05	04/05/06		X		
EXTRADITION						
618. Traité entre le Royaume-Uni et le Danemark pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	31/03/1873	07/07/1873	X			
RADIO						
619. Échange de Notes constituant un Accord réciproque sur l'exploitation de stations de radioamateurs	22/05/73 et 13/06/73	13/06/73	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
620. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Islande	25/06/88	01/10/89	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
VISAS						
621. Échange de Notes concernant les conditions relatives aux visas de non immigrants pour les voyages entre les deux pays	17/10/62	01/11/62	X			
ISRAËL						
AIR			X			
622. Accord concernant des services aériens commerciaux réguliers	10/02/71	10/02/71				
623. Accord sur le transport aérien	13/04/86	24/03/87[75]	X			
CULTURE						
624. Accord sur les relations cinématographiques	29/03/78	18/03/80	X			
EXTRADITION						
625. Accord d'extradition	10/03/67	19/12/69	X			
FORCE MULTINATIONALE ET OBSERVATEURS (FMO)			X			
626. Échange de Notes concernant les immunités des membres de la FMO en congé en Israel	17/02/86 et 20/03/86	20/03/86				
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
627. Échange de Notes relatif aux investissements en Israel assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	01/05/72	01/05/72	X			

[75] En vigueur provisoirement à compter du 13 avril 1986

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
628. Échange de Notes tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation de navires ou d'aéronefs	30/11/66	30/11/66	X			
629. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (avec Protocole)	21/07/75	27/07/76	X			
PENSIONS						
630. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	01/12/80	01/12/80[76]	X			
RADIO						
631. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs des deux pays d'échanger des messages avec des tiers	09/09/66 et 12/09/66	12/09/66	X			
VISAS						
632. Échange de Notes concernant la renonciation réciproque aux droits payables pour les visas de non immigrants	07/02/55, 02/08/55 et 15/08/55	01/09/55	X			
ITALIE						
AIR						
633. Accord relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ces territoires	02/02/60	13/04/62[77]	X			
634. Accord de navigabilité entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Italie	18/02/91	18/02/91	X			

[76] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1972

[77] En vigueur provisoirement à compter du 2 février 1960

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COOPÉRATION						
635. Accord de coopération économique et industrielle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République italienne	01/08/88	01/08/88	X			
CULTURE						
636. Échange de Notes constituant un Accord culturel	12/02/54	12/02/54	X			
637. Accord de coproduction cinématographique avec Protocole d'Accord	16/06/70	04/07/74[78]	X			
638. Accord de coopération culturelle	17/05/84	26/08/85	X			
DÉFENSE						
639. Accord relatif à la vente en Italie de rebuts et de déchets appartenant au commandement de l'ARC en Italie	18/12/61	18/12/61		X		
640. Échange de Notes pour l'entraînement au Canada de membres de l'Aviation militaire italienne	03/05/82	03/05/82		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
641. Convention entre le Royaume-Uni et l'Italie relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	17/12/30	17/07/32	X			
642. Traité d'entraide en matière juridique entre le Canada et la République italienne	06/12/90					
EXTRADITION						
643. Traité d'extradition	06/05/81	27/06/85	X			

[78]En vigueur provisoirement à compter du 16 juin 1970

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
644. Convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de prévenir les évasions fiscales	17/11/77	24/12/80	X			
645. Avenant à la Convention fiscale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Italie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de prévenir les évasions fiscales	20/03/89		X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
646. Accord de sécurité sociale	17/11/77	01/01/79	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
647. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-africaine, l'Inde et le Pakistan, et l'Italie concernant les sépultures de membres des forces armées du Commonwealth britannique en territoire italien (avec Protocole de signature et Échange de Notes)	27/08/53	20/05/55	X			
VISAS						
648. Échange de Notes relatif à la délivrance de visas d'entrées multiples à des représentants diplomatiques, des fonctionnaires et des non immigrants	10/10/52	09/11/52	X			
JAMAÏQUE						
AIR						
649. Accord concernant des services aériens réguliers	04/11/70	04/11/70	X			
650. Accord de transport aérien	18/10/85	18/10/85	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
651. Accord général de coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Jamaïque	12/10/89					
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
652. Accord de coopération au développement	05/05/75	05/05/75	X			
DÉFENSE						
653. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la Jamaïque	18/07/85	18/07/85		X		
GARANTIE DE INVESTISSEMENTS						
654. Échange de Notes relatif aux investissements à la Jamaïque assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	02/11/71	02/11/71	X			
IMPÔTS						
655. Accord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	30/03/78	02/04/81	X			
NUCLÉAIRE						
656. Échange de Notes concernant la vente d'un réacteur nucléaire du type «Slowpoke 2»	20/06/83 et 30/06/83	30/06/83				X
RADIO						
657. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et de Jamaïque d'échanger des messages et d'autres communications avec des tiers	02/10/79 et 04/10/79	19/10/79	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SÉCURITÉ SOCIALE						
658. Accord en matière de sécurité sociale	10/01/83	01/01/84	X			
JAPON **AIR**						
659. Accord relatif aux services aériens	12/01/55	20/07/55	X			
660. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon constituant un Accord relatif aux services aériens (avec Annexe)	17/04/89	17/04/89	X			
COMMERCE						
661. Accord de commerce	31/03/54	07/06/54	X			
CULTURE						
662. Accord culturel	26/10/76	16/11/77	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
663. Accord de coopération concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique (avec Procès verbal)	02/07/59	27/07/60	X			
664. Échange de Notes concernant le retraitement, le stockage et l'utilisation du plutonium	14/04/83	14/04/83	X			
IMPÔTS						
665. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	07/05/86	14/11/87[79]	X			

[79] Avec effet au 1er janvier 1988

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NAVIRES						
666. Accord entre le Royaume-Uni et le Japon concernant le jaugeage des navires marchands (avec Échange de Notes)	30/11/22	30/11/22	X			
PÊCHERIES						
667. Accord de pêche	28/04/78	28/04/78	X			
PENSIONS						
668. Accord relatif à la participation au Régime de pensions du Canada d'employés recrutés au Canada par le Gouvernement du Japon	22/09/67	22/09/67[80]	X			
QUESTIONS POSTALES						
669. Arrangement concernant l'échange de mandats de poste (avec Règlement d'exécution)	24/08/35 et 20/12/35	01/03/36	X			
SCIENCE						
670. Accord sur la coopération scientifique et technologique	07/05/86	07/05/86	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
671. Accord entre le Japon et les Gouvernements du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Union Sud-africaine, de l'Inde et du Pakistan relatif aux cimetières, sépultures et monuments militaires du Commonwealth en territoire japonais au cours de la Guerre de 1941-1945	21/09/55	22/06/56	X			
672. Échange de Notes entre la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth et le Gouvernement du Japon concernant le retour à ce dernier de certaines portions du terrain comprenant le Cimetière militaire du Commonwealth de Hodogaya au Japon	30/09/77	30/09/77	X			

[80] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
TEXTILES						
673. Échange de Notes concernant le contingentement des textiles	15/07/80	15/07/80	X			
VISAS						
674. Échange de Notes prévoyant l'entrée au Japon de citoyens canadiens et l'entrée au Canada de citoyens japonais, soit sans visa pour des périodes limitées, soit avec visa pour des périodes prolongées et à des fins précises	05/09/64	20/09/64	X			
JORDANIE						
AIR						
675. Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume Hachémite de Jordanie (avec Annexes)	10/05/90	10/05/90	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
676. Accord relatif à l'assurance des investissements	02/06/87	02/06/87	X			
KENYA						
DÉFENSE						
677. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République du Kenya	23/11/83	23/11/83		X		
IMPÔTS						
678. Accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	27/04/83	08/01/87[81]	X			

[81] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1987

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
LIBÉRIA						
COMMERCE						
679. Traité d'amitié et de commerce entre le Royaume-Uni et le Libéria	21/11/1848	01/08/1849	X			
EXTRADITION						
680. Traité entre le Royaume-Uni et le Libéria pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	16/12/1892	23/03/1894	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
681. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens au Libéria assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	24/11/72	24/11/72	X			
LUXEMBOURG						
EXTRADITION						
682. Traité entre le Royaume-Uni et Luxembourg pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	24/11/1880	15/03/1881	X			
IMPÔTS						
683. Convention entre le Canada et le Grand Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	17/01/89					
SÉCURITÉ SOCIALE						
684. Convention sur la sécurité sociale entre le Canada et le Grand Duché de Luxembourg (avec Protocole)	22/05/86	01/04/90	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
VISAS						
685. Échange de Notes relatif aux conditions exigées pour la délivrance de visas aux voyageurs non immigrants des deux pays	24/11/49 et 26/11/49	01/12/49	X			
MALAISIE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
686. Accord général sur la coopération au développement	16/05/86	16/05/86	X			
DÉFENSE						
687. Accord concernant la fourniture d'avions de transport militaires à la Malaisie	22/04/66	22/04/66		X		
688. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de Malaisie	22/12/69	22/12/69[82]	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
689. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens en Malaisie assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	30/07/71 et 01/10/71	01/10/71	X			
IMPÔTS						
690. Accord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	15/10/76	18/12/80	X			
MALAWI COMMERCE						
691. Accord commercial entre le Canada et la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland	06/02/58	07/02/58	X			

[82]Avec effet rétroactif au 10 septembre 1965

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
692. Échange de Notes relatif aux investissements au Malawi assurés par la Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	15/09/78	15/09/78	X			
MALI						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
693. Accord général concernant la coopération au développement	21/06/84	21/06/84	X			
MALTE						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
694. Échange de Notes relatif à l'assurance investissements à l'étranger	24/05/82	24/05/82	X			
IMPÔTS						
695. Accord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	25/07/86	20/05/87[83]	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
696. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Malte	04/04/91		X			
MAROC						
AIR						
697. Accord sur le transport aérien (avec Échange de Notes)	14/02/75	07/05/86[84]	X			

[83] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1987

[84] En vigueur provisoirement à compter du 14 février 1975

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
698. Convention de commerce et navigation entre le Royaume-Uni et le Maroc	09/12/1856	08/04/1857	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
699. Accord relatif à l'équipement des Centres pédagogiques régionaux à Rabat et à Safi	08/09/75	08/09/75	X			
700. Accord général concernant la coopération économique et technique	13/10/81	13/10/81	X			
CULTURE						
701. Accord concernant les relations cinématographiques et audiovisuelles	04/05/87	04/05/87	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
702. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens au Maroc assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	30/11/73 et 12/03/74	12/03/74	X			
IMPÔTS						
703. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	22/12/75	09/11/78	X			
PAIX ET AMITIÉ						
704. Traité général entre le Royaume-Uni et le Maroc	09/12/1856	08/04/1857	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
MEXIQUE						
AIR						
705. Accord relatif aux transports aériens	21/12/61	21/02/64[85]	X			
COMMERCE						
706. Accord commercial	08/02/46	05/06/47[86]	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
707. Accord de coopération industrielle et énergétique	27/05/80	30/04/81	X			
CULTURE						
708. Échange de Notes concernant l'établissement d'un comité mixte canado-mexicain pour l'étude de questions d'intérêt commun pour les deux pays	22/11/68	22/11/68	X			
709. Accord culturel	25/01/76	09/02/77[87]	X			
710. Accord concernant la coopération touristique	08/05/84[88]					X
DOUANES						
711. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains concernant l'assistance et la collaboration mutuelle entre leurs administrations douanières	16/03/90	21/09/90	X			

[85] En vigueur provisoirement à compter du 21 décembre 1961
[86] En vigueur provisoirement à compter du 8 février 1946
[87] En vigueur provisoirement à compter du 25 janvier 1976
[88] Terminé le 21 septembre 1990

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
712. Traité d'entraide juridique en matière pénale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains	16/03/90	21/09/90	X			
ENVIRONNEMENT						
713. Accord de coopération dans le domaine de l'environnement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains	16/03/90	21/09/90	X			
EXTRADITION						
714. Traité entre le Royaume Uni et les États-Unis du Mexique pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs[89]	07/09/1886	19/04/1889				X
715. Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains	16/03/90	21/10/90	X			
IMPÔTS						
716. Échange de Notes tendant à éviter les doubles impositions de revenus provenant de l'exploitation en trafic international de navires ou d'aéronefs	29/01/74	29/01/74	X			
717. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains sur l'échange de renseignements en matière fiscale	16/03/90		X			
718. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	08/04/91		X			

[89] Terminé le 21 octobre 1988

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
719. Échange de Notes permettant aux radioamateurs des deux pays d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	30/07/62	29/08/62	X			
TOURISME						
720. Accord de coopération touristique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États unis mexicains	16/03/90	21/09/90	X			
TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS						
721. Traité entre le Canada et les États-Unis du Mexique sur l'exécution des sentences pénales	22/11/77	29/03/79	X			
MONACO **EXTRADITION**						
722. Traité entre le Royaume Uni et Monaco pour l'extradition des criminels	17/12/1891	23/05/1892	X			
VISAS						
723. Échange de Notes relatif aux modifications des visas des non immigrants	22/01/52 et 20/03/52	15/04/52	X			
MONTSERRAT **GARANTIE DES INVESTISSEMENTS**						
724. Échange de Notes relatif aux investissements à Montserrat assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	14/02/77 et 15/02/77	15/02/77	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NATIONS UNIES						
MAINTIEN DE LA PAIX						
725. Échange de Notes relatif à l'affection à la Force d'urgence des Nations Unies d'un contingent national fourni par le Gouvernement du Canada	21/06/57 et 29/07/57	29/07/57[90]		X		
726. Échange de Notes concernant certaines questions relatives à la participation du Canada à la force de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre	21/02/66	21/02/66[91]		X		
PENSIONS						
727. Échange de Notes relatif à la continuité des droits de pension entre le Gouvernement du Canada et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies	16/07/70 et 14/12/70	14/12/70[92]	X			
PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS						
728. Échange de Lettres constituant un Accord provisoire entre le Canada et les Nations Unies sur le statut du Secrétariat du Fonds multilatéral provisoire qui est chargé de la mise en œuvre du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone	17/12/90	17/12/90	X			
RÉCLAMATIONS						
729. Échange de Notes concernant les réclamations de tiers résultant d'actes commis par des membres du contingent canadien auprès de la force des Nations Unies à Chypre	25/03/70	25/03/70[93]	X			

[90] Avec effet rétroactif au 13 novembre 1956
[91] Avec effet rétroactif au 10 mars 1964
[92] Avec effet rétroactif au 11 décembre 1970
[93] Avec effet rétroactif au 13 mars 1964

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SIÈGE PRINCIPAL						
730. Accord concernant l'établissement et le financement d'un bureau d'information pour l'Amérique du Nord et les Antilles du Centre des Nations Unies pour les établissements humains	31/03/87	31/03/87[94]				X
SIÈGE SOCIAL						
731. Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation des Nations Unies concernant l'établissement et le financement d'un bureau d'information pour l'Amérique du Nord et les Antilles du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)	27/03/90	27/03/90				X
NICARAGUA						
COMMERCE						
732. Accord commercial	19/12/46	[95]	X			
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
733. Accord général sur la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Nicaragua (avec Annexes)	18/12/90	18/12/90	X			
EXTRADITION						
734. Traité entre le Royaume-Uni et Nicaragua pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	19/04/05	24/08/06	X			

[94] Avec effet rétroactif au 1er octobre 1986

[95] En vigueur provisoirement à compter du 19 décembre 1946

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
735. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et du Nicaragua d'échanger des messages émanant de tierces parties	29/08/73 et 20/12/73	19/01/74	X			
NIGER						
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
736. Accord général concernant la coopération au développement	17/01/86	17/01/86	X			
NIGÉRIA						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
737. Accord de coopération économique	29/03/83	29/03/83	X			
DÉFENSE						
738. Accord pour la formation au Canada de militaires du Nigéria	03/07/63	03/07/63[96]		X		
739. Accord concernant les conditions de service du personnel des forces armées canadiennes détaché auprès des forces armées nigériennes	25/06/64	25/06/64[97]	X			
NORVÈGE						
AIR						
740. Accord relatif aux services aériens	14/02/50	14/02/50	X			
COMMERCE						
741. Convention de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et la Suède et la Norvège (avec Article additionnel)	18/03/1826	18/03/1826	X			

[96] Avec effet rétroactif au 1er septembre 1962
[97] Avec effet rétroactif au 16 juin 1964

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
742. Échange de Notes relatif à la farine de blé que le Canada fournirait à la Norvège pour lui permettre de se constituer des réserves d'urgence	25/04/60	25/04/60				X
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
743. Convention entre le Royaume-Uni et la Norvège relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	30/01/31	07/09/31	X			
EXTRADITION						
744. Traité entre le Royaume-Uni, la Suède et la Norvège pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	26/06/1873	17/0/1873	X			
ÎLES SVERDRUP						
745. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et la Norvège concernant la reconnaissance par le Gouvernement norvégien de la souveraineté de Sa Majesté sur les îles Sverdrup	08/08/30 et 05/11/30	05/11/30	X			
IMPÔTS						
746. Convention pour éviter la double imposition et prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	23/11/66	24/08/67	X			
ORDONNANCE ALIMENTAIRE						
747. Échange de Notes en vue de faciliter l'exécution réciproque d'ordonnances alimentaires entre la Norvège et la province de la Colombie-Britannique	16/10/80	16/10/80				X

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PÊCHERIES						
748. Échange de Notes concernant un programme d'inspection mixte relativement à la chasse aux phoques dans la zone du «front» de l'océan Atlantique Nord-Ouest	02/04/68 et 26/04/68	26/04/68[98]				X
749. Accord sur la chasse aux phoques et la conservation des réserves de phoques dans l'Atlantique Nord-Ouest	15/07/71	22/12/71	X			
750. Échange de Notes relatif à la pratique norvégienne de la pêche au large de la côte Atlantique du Canada	15/07/71	15/07/71	X			
751. Accord sur leurs relations en matière de pêche	02/12/75	11/05/76	X			
SANTÉ						
752. Échange de Notes entre le Royaume-Uni et la Norvège comportant un arrangement relatif à l'échange de notifications concernant les aliénés	02/06/24 et 05/06/24	05/06/24	X			
SCIENCE						
753. Échange de Notes concernant la mise en oeuvre d'un programme d'échange de renseignements sur la science de la défense	24/05/60	24/05/60	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
754. Accord sur la sécurité sociale	12/11/85	01/01/87	X			
VISAS						
755. Échange de Notes sur les conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	04/03/50 et 13/03/50	01/04/50	X			

[98] Avec effet rétroactif au 22 mars 1968

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NOUVELLE-ZÉLANDE						
AIR						
756. Échange de Notes concernant le tableau des routes	04/FP/85	04/FP/85	X			
757. Accord sur le transport aérien	04/FP/85	04/FP/85	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
758. Accord sur la coopération commerciale et économique	25/FP/81	01/D1/82[99]	X			
CULTURE						
759. Accord sur les relations cinématographiques et audiovisuelles	16/10/87	16/10/87	X			
IMPÔTS						
760. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	13/05/80	29/05/81	X			
PENSIONS						
761. Accord relatif à l'application du Régime de pensions du Canada aux employés recrutés au Canada par le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande	22/06/66	22/06/66[100]	X			
OMAN						
DÉFENSE						
762. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées du Sultanat d'Oman	03/05/83 et 18/06/83	18/06/83[101]		X		

[99] À l'exception de l'Acte IV, qui est entré en vigueur le 22 février 1983.
[100] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966.
[101] Avec effet rétroactif au 26 avril 1982.

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE) PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS						
763. Accord relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation	18/10/66	22/05/67	X			
ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI) AIR (Siège)						
764. Accord relatif au siège de l'organisation de l'Aviation civile internationale (avec Échange de Notes)	14/04/51	01/05/51	X			
765. Accord de siège entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale	04/10/90		X			
ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO) COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
766. Accord pour fournir l'assistance technique aux pays en voie de développement	22/01/71	22/01/71	X			
OUGANDA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
767. Accord général relatif à la coopération au développement	07/02/83	07/02/83	X			
DÉFENSE						
768. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République de l'Ouganda	10/03/70	10/03/70[102]		X		

[102] Avec effet rétroactif au 15 août 1969

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PAKISTAN						
AIR						
769. Accord relatif aux services aériens	21/12/60	21/12/60	X			
BREVETS						
770. Convention relative à la priorité des demandes de brevets d'invention	15/01/58	16/04/58	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
771. Échange de Notes mettant officiellement en vigueur la déclaration de principes formulée d'un commun accord par les deux pays en vue du développement économique du Pakistan sur une base coopérative	10/09/51	10/09/51	X			
772. Accord de prêt au développement	10/12/73	10/12/73		X		
ÉNERGIE ATOMIQUE						
773. Accord de coopération concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique	14/05/59	18/07/60	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
774. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens au Pakistan assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	24/02/76	24/02/76	X			
IMPÔTS						
775. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	24/02/76	15/12/77	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NUCLÉAIRE						
776. Accord relatif à la construction de la centrale nucléaire à Karachi	24/12/65	24/12/65				X
PANAMA						
AIR						
777. Accord relatif aux transports aériens	07/05/68	103	X			
EXTRADITION						
778. Traité entre le Royaume-Uni et Panama pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	25/08/06	26/08/07	X			
PAPOUASIE—NOUVELLE-GUINÉE						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
779. Échange de Notes relatif à l'assurance investissement	06/05/82 et 31/05/82	10/06/82	X			
IMPÔTS						
780. Accord entre le Canada et la Papouasie-Nouvelle-Guinée en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	16/10/87	21/12/89[104]	X			
PARAGUAY						
COMMERCE						
781. Échange de Notes concernant les relations commerciales entre les deux pays	21/05/40	21/06/40	X			

[103] En vigueur provisoirement à compter du 7 mai 1968
[104] Avec effets au 1er janvier 1990

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EXTRADITION						
782. Traité entre le Royaume-Uni et Paraguay pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	12/09/08	11/07/11	X			
PAYS-BAS						
AIR						
783. Accord relatif aux transports aériens[105]	17/06/74	15/07/75[106]				X
784. Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas (avec Annexe)	02/06/89	01/02/90	X			
785. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas constituant un Accord relatif à l'exploitation de vols non réguliers (affrétés)	02/06/89	01/02/90				
COMMERCE						
786. Convention commerciale	11/07/24	28/10/25	X			
CULTURE						
787. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas sur les relations cinématographiques et audiovisuelles (avec Règles de procédure)	18/10/89	26/11/90[107]	X			

[105]Terminé le 1er février 1990
[106]En vigueur provisoirement à compter du 17 juin 1974
[107]Néanmoins appliqué du jour de sa signature

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
DÉFENSE						
788. Échange de Notes concernant l'entraînement au Canada d'élèves-pilotes de l'Aviation royale des Pays-Bas	24/05/72	04/07/73[108]		X		
789. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas pour l'entraînement au Canada d'unités des forces armées des Pays-Bas	04/12/86 et 05/12/86	21/12/89[109]		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
790. Convention entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale	31/05/32	29/07/33	X			
791. Accord entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas concernant l'assistance mutuelle en matières criminelles	01/05/91					
EXTRADITION						
792. Traité entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	26/09/1898	14/03/1899	X			
793. Convention entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas en matière d'extradition	13/10/89					
FINANCE						
794. Échange de Lettres visant à sauvegarder les droits de détenteurs de bonne foi d'obligations du Canada qui ont été volées à leurs propriétaires néerlandais pendant la Deuxième Guerre mondiale	10/04/52	10/04/52	X			

[108] Avec effet rétroactif au 1er septembre 1971
[109] Avec effets à partir du 5 décembre 1986

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
795. Convention et Protocole pour éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	02/04/57	19/12/57	X			
796. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	27/05/86	21/08/87	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
797. Accord sur la sécurité sociale entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas	26/02/87	01/10/90	X			
798. Accord supplémentaire modifiant l'Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas	26/07/89	01/10/90	X			
SÉPULTURES MILITAIRES						
799. Accord entre le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-africaine, l'Inde et le Pakistan, et les Pays-Bas sur les sépultures des membres de forces armées du Commonwealth britannique en territoire néerlandais	10/07/51	10/07/51	X			
VISAS						
800. Échange de Notes sur les conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	09/12/49 et 14/12/49	01/01/50	X			
PÉROU						
AIR						
801. Accord relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ces territoires	11/02/54	18/02/55[110]	X			

[110] En vigueur provisoirement à compter du 18 février 1954

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
802. Traité entre le Royaume-Uni et le Pérou concernant l'amitié, le commerce et la navigation	10/04/1850	15/10/1852	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
803. Accord général de coopération technique	23/11/73	03/0975	X			
804. Accord de prêt (soutien institutionnel)	26/09/75	26/09/75		X		
805. Accord de prêt (programme de développement)	26/09/75	26/09/75		X		
EXTRADITION						
806. Traité entre le Royaume-Uni et le Pérou pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	26/01/04	20/05/07	X			
RADIO						
807. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs des deux pays d'échanger des messages et d'autres communications pour des tiers	08/05/64	08/05/64	X			
TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS						
808. Traité sur l'exécution des sentences pénales	22/04/80	23/07/80	X			
PHILIPPINES						
COMMERCE						
809. Accord commercial (avec Échange de Notes)	29/08/72	29/08/72	X			
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
810. Accord général sur la coopération au développement	13/11/87	13/11/87	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
EXTRADITION						
811. Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République des Philippines	07/11/89	12/11/90	X			
IMPÔTS						
812. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	11/03/76	21/12/77	X			
NUCLÉAIRE						
813. Accord concernant l'utilisation à des fins pacifiques des matières, équipements, installations et renseignements nucléaires transférés entre le Canada et la République des Philippines	19/06/81	14/04/83	X			
POLOGNE						
AIR						
814. Accord sur le transport aérien	14/05/76	28/10/77[11]	X			
COMMERCE						
815. Convention de commerce	03/07/35	31/07/36	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
816. Accord à long terme relatif au développement de la coopération industrielle et économique	04/05/87	04/05/87	X			

[11] En vigueur provisoirement à compter du 14 mai 1976

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
817. Convention entre le Royaume-Uni et la Pologne relative aux actes de procédures en matière civile et commerciale	26/08/31	30/06/32	X			
FINANCE						
818. Accord concernant le règlement de questions financières	15/10/71	15/10/71	X			
IMPÔTS						
819. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de la Pologne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	04/05/87	30/11/89[112]	X			
PÊCHERIES						
820. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	14/05/82	15/05/82	X			
PROTECTION DES INVESTISSEMENTS						
821. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Pologne sur l'encouragement et la protection des investissements	06/04/90	22/11/90	X			
QUESTIONS MARITIMES						
822. Convention entre le Royaume-Uni pour le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde, et la Pologne relative au jaugeage des navires de commerce	16/04/34	20/04/35	X			

[112] Avec effet à partir du 1er janvier 1989

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PORTUGAL						
AIR						
823. Accord au sujet de services aériens entre les territoires canadiens et portugais (avec un Échange de Notes)	25/04/47	25/04/47	X			
COMMERCE						
824. Accord commercial	28/05/54	29/04/55[113]	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
825. Convention entre le Royaume-Uni et le Portugal relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	09/07/31	13/05/32	X			
EXTRADITION						
826. Traité entre le Royaume-Uni et le Portugal pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	17/10/1892	19/03/1894	X			
PÊCHERIES						
827. Échange de Notes concernant des relations de pêche entre les deux pays	27/03/72	27/03/72	X			
828. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	29/07/76	18/07/77	X			
QUESTIONS MARITIMES						
829. Accord entre le Royaume-Uni et le Portugal relatif au jaugeage des navires de commerce	20/05/26	20/05/26	X			

[113] En vigueur provisoirement à compter du 1er juillet 1954

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SÉCURITÉ SOCIALE						
830. Accord en matière de sécurité sociale	15/12/80	01/05/81	X			
VISAS						
831. Échange de Notes concernant les visas de non immigrants pour les voyages entre les deux pays	24/01/58	15/02/58	X			
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE						
COMMERCE						
832. Accord de commerce	09/09/83	01/06/84[114]	X			
PÊCHERIES						
833. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	06/10/77	06/10/77	X			
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE						
COMMERCE						
834. Accord commercial	08/03/40	22/01/41[115]	X			
IMPÔTS						
835. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	06/08/76	23/09/77	X			

[114] En vigueur provisoirement à compter du 9 septembre 1983
[115] En vigueur provisoirement à compter du 14 mars 1940

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
836. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs du Canada et de la République dominicaine d'échanger des messages et autres communications avec des tiers	31/03/71	30/04/71	X			
ROUMANIE						
AIR						
837. Accord sur le transport aérien	27/10/83	09/11/84	X			
COMMERCE						
838. Accord commercial	16/07/71	14/12/71[116]	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
839. Accord à long terme à la promotion et au développement de la coopération industrielle	19/05/81	24/09/82	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
840. Accord concernant la coopération dans le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques	24/10/77	14/06/78	X			
EXTRADITION						
841. Traité entre le Royaume-Uni et la Roumanie pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	09/03/1893 et 31/03/1893	21/05/1894	X			

[116] En vigueur provisoirement à compter du 16 juillet 1971

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
FINANCE						
842. Accord concernant le règlement des problèmes financiers en suspens	13/07/71	14/12/71	X			
IMPÔTS						
843. Convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	20/11/78	29/12/80	X			
PÊCHERIES						
844. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	17/01/78	17/01/78	X			
QUESTIONS CONSULAIRES						
845. Échange de Notes pour l'abolition des taxes consulaires frappant les certificats d'origine	27/07/34	27/08/34	X			
ROYAUME-UNI						
AIR						
846. Accord sur les services aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (avec Annexes)	22/06/88	22/06/88	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
847. Échange de Notes concernant la fourniture de la farine de blé canadien pour constituer des réserves d'urgence au Royaume-Uni	05/08/60	05/08/60	X			
CULTURE						
848. Accord de coproduction cinématographique	12/09/75	26/11/75	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
DÉFENSE						
849. Échange de Notes concernant le statut des Forces canadiennes aux Bermudes	11/09/64	11/09/64		X		
850. Échange de Notes concernant l'instruction militaire de forces armées du Royaume-Uni au Canada	20/08/71	20/08/71		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
851. Convention pour assurer la reconnaissance et l'exécution réciproque des jugements en matière civile et commerciale	24/04/84	01/01/87	X			
852. Traité d'entraide en matière pénale (trafic de drogue) entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (avec Annexe)	22/06/88	04/08/90	X			
FINANCE						
853. Accord financier	06/03/46	30/05/46[117]	X			
IMPÔTS						
854. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et les gains en capital	08/09/78	17/12/80	X			
NAVIRES						
855. Accord relatif à l'affrètement de navires	31/12/46	31/12/46[118]	X			

[117] À l'exception des Articles 5, 6 et 7, lesquels sont entrés en vigueur le 16 juillet 1946
[118] Avec effet rétroactif au 1er septembre 1945

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
PÊCHERIES						
856. Échange de Notes concernant des relations de pêche entre les deux pays	27/03/72	27/03/72	X			
PENSIONS						
857. Accord relatif à l'application du Régime de pensions du Canada au personnel engagé sur place par le Gouvernement du Royaume-Uni au Canada	13/12/66	13/12/66[119]	X			
RÉCLAMATIONS						
858. Échange de Notes concernant des accidents de circulation des Forces armées	20/04/42 et 24/04/42	24/04/42	X			
859. Échange de Notes portant abandon des réclamations résultant d'abordages entre navires de guerre	27/08/43 et 27/10/43	27/10/43[120]	X			
TRAVAIL						
860. Accord concernant l'indemnisation des employés du Gouvernement du Royaume-Uni au Canada	08/10/40	08/10/40[121]	X			
RWANDA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
861. Accord général concernant la coopération au développement	25/10/81	01/06/82	X			

[119] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1966
[120] Avec effet rétroactif au 1er avril 1943
[121] Avec effet rétroactif au 1er septembre 1940

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
862. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens au Rwanda assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	30/01/79	29/12/80	X			
SAINT-CHRISTOPHE-ET-NEVIS						
AIR						
863. Échange de Notes relativement à la désignation pour le Gouvernement de la Fédération Saint-Christophe-et-Nevis de la Trinidad et Tobago Airways Corporation (B.W.I.A. Int'l)	18/10/85	18/10/85	X			
864. Échange de Notes relativement aux tarifs à appliquer par les entreprises de transport aériens désignées pour les services de transport entre le Canada et Saint-Christophe-et-Nevis	18/10/85	18/10/85	X			
865. Accord de services aériens	18/10/85	18/10/85	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
866. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens à Saint-Christophe-et-Nevis assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	19/08/77 et 20/08/77	20/08/77	X			
SAINTE-LUCIE						
AIR						
867. Accord sur les services aériens	06/01/84	06/01/84	X			
868. Échange de Notes relatif aux tarifs à appliquer entre le Canada et Sainte-Lucie sur les services aériens	06/01/84	06/01/84	X			
869. Échange de Notes relatif à la désignation de l'entreprise Trinidad et Tobago Airways Corporation (B.W.I.A. Int'l)	06/01/84	06/01/84	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
870. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens à Sainte-Lucie assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	18/11/70 et 25/11/70	25/11/70	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
871. Accord sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Sainte-Lucie	05/01/87	01/01/88	X			
SAINT-MARIN						
EXTRADITION						
872. Traité entre le Royaume-Uni et la République de Saint-Marin pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	16/10/1899	19/03/00	X			
VISAS						
873. Échange de Notes relatif aux conditions d'octroi de visas pour voyageurs non immigrants des deux pays	01/09/62 et 16/10/62	15/11/62	X			
SAINT-VINCENT-ET-GRENADINES						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
874. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens à Saint-Vincent-et-Grenadines assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	27/04/72 et 08/05/72	08/05/72	X			
SAMOA-OCCIDENTAL						
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
875. Échange de Notes relatif aux investissements au Samoa-Occidental assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	29/09/78	29/09/78	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SÉNÉGAL						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
876. Accord général concernant la coopération au développement	28/06/83	10/10/84	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
877. Accord d'assurance à l'étranger	19/01/79	19/01/79	X			
SCIENCE						
878. Échange de Notes relatif à la participation du Canada à GARP (Programme de recherche atmosphérique global) ainsi qu'au Protocole d'exécution connexe	03/05/74 et 18/06/74	18/06/74	X			
SINGAPOUR						
AIR						
879. Accord sur le transport aérien	12/06/84	12/06/84	X			
DÉFENSE						
880. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République de Singapour	15/12/69	15/12/69[122]		X		
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
881. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	26/07/71 et 30/07/71	30/07/71	X			

[122] Avec effet rétroactif au 2 juillet 1969

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
882. Convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	06/03/76	23/09/77	X			
SOCIÉTÉ ANDINE DE DÉVELOPPEMENT						
FINANCE						
883. Accord de prêt en vue d'études de pré-investissement ou de projets de développement industriel	29/03/74	29/03/74		X		
SOUDAN						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
884. Accord général concernant la coopération au développement	16/09/79	24/06/82	X			
DÉFENSE						
885. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République du Soudan	31/10/82	31/10/82[123]		X		
SRI LANKA						
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
886. Échange de Notes relatif à un programme de coopération pour le développement de Ceylon	15/08/70	15/08/70	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
887. Échange de Notes relatif à l'assurance investissement	17/06/82	17/06/82	X			

[123]Avec effet rétroactif 1er avril 1978

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
888. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et la fortune	23/06/82	09/06/86	X			
SUÈDE						
AIR						
889. Accord relatif aux services aériens entre les territoires du Canada et de la Suède	27/06/47	27/06/47	X			
COMMERCE						
890. Traité de paix et de commerce entre le Royaume-Uni et la Suède	11/04/1654	11/04/1654	X			
891. Traité de paix et de commerce entre le Royaume-Uni et la Suède	21/10/1661	21/10/1661	X			
892. Traité de commerce et d'alliance entre le Royaume-Uni et la Suède	15/02/1766	27/02/1766	X			
893. Traité de paix, d'union et d'amitié entre le Royaume-Uni et la Suède	18/07/1812	17/08/1812	X			
894. Convention de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et la Suède et la Norvège (avec Article additionnel)	18/03/1826	18/03/1826	X			
DÉFENSE						
895. Accord concernant la coopération en recherche, en développement et en production de défense	03/02/75	03/02/75		X		
ÉNERGIE ATOMIQUE						
896. Accord concernant l'utilisation des matières , équipements, installations et renseignements nucléaires transférés entre le Canada et la Suède	27/09/77	17/11/78	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
897. Convention entre le Royaume-Uni et la Suède concernant les actes de procédure en matière civile et commerciale	28/08/30	16/02/31	X			
EXTRADITION						
898. Traité d'extradition	25/02/76	25/06/76	X			
IMPÔTS						
899. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	14/10/83	30/10/84	X			
PENSIONS						
900. Échange de Notes relatif au Régime de pensions du Canada	26/06/68 et 21/08/68	21/08/68[124]	X			
SÉCURITÉ SOCIALE						
901. Accord sur la sécurité sociale	10/04/85	01/04/86	X			
VISAS						
902. Échange de Notes sur les conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	30/06/49	01/07/49	X			
SUISSE						
AIR						
903. Accord sur le transport aérien	20/02/75	12/03/76[125]	X			

[124] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1968

[125] En vigueur provisoirement à compter du 20 février 1975

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
904. Traité entre le Royaume-Uni et la Suisse concernant l'amitié, le commerce et l'établissement réciproque	06/09/1855	06/03/1856	X			
CULTURE						
905. Accord sur les relations cinématographiques et audiovisuelles	22/10/87	07/04/88[126]	X			
ÉNERGIE ATOMIQUE						
906. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Confédération suisse concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique[127]	06/03/58					X
907. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le gouvernement de la Confédération suisse portant renouvellement de l'Accord de coopération du 6 mars 1958 concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique[128]	01/12/71					X
EXTRADITION						
908. Traité entre le Royaume Uni et la Suisse pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	26/11/1880	01/07/1882	X			
IMPÔTS						
909. Convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	20/08/76	19/08/77	X			

[126] En vigueur provisoirement à compter du 22 octobre 1987

[127] Terminé le 13 juin 1989, avec l'entrée en vigueur de l'Accord du 22 décembre 1987

[128] *Id.*

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NUCLÉAIRE						
910. Accord sous forme d'échange de Lettres portant sur l'Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Conseil fédéral suisse concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire signé le 22 décembre 1987[129]	22/12/87	22/12/87				X
911. Accord sous forme d'échange de Lettres en vue de faciliter l'application de l'article V de l'Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Conseil fédéral Suisse concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, signé à Berne le 22 décembre 1987	22/12/87	13/06/89	X			
912. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Conseil fédéral Suisse concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (avec Annexe et Échange de Lettres complémentaires)	22/12/87	13/06/89	X			
913. Accord sous forme d'échange de Lettres concernant l'application de l'Article VI de l'Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Conseil fédéral Suisse concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, signé à Berne le 22 décembre 1987	22/12/87	13/06/89	X			
TANZANIE DÉFENSE						
914. Accord concernant la formation militaire et l'aide de conseillers militaires	04/11/65	04/11/65[130]		X		
915. Accord concernant la fourniture d'avions militaires de transport et de liaison à la Tanzanie	30/04/66	30/04/66		X		

[129] *Id*
[130] Avec effet rétroactif 24 janvier 1965

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
916. Échange de Notes au sujet de la responsabilité pour dommages en rapport avec le programme d'entraînement des pilotes de la force de défense populaire de Tanzanie	19/12/74 et 02/01/75	02/01/75		X		
917. Accord concernant l'instruction au Canada de membres du personnel des forces de défense populaire de Tanzanie	06/09/75	06/09/75		X		
TCHÉCOSLOVAQUIE						
AIR						
918. Accord relatif aux transports aériens	20/03/69	20/03/69	X			
919. Protocole pour modifier l'Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque	27/12/89	27/12/89	X			
COMMERCE						
920. Convention commerciale	15/03/28	15/11/28	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
921. Accord à long terme relatif au développement de la coopération commerciale, économique et industrielle	05/09/86	05/09/86	X			
CULTURE						
922. Accord de coproduction dans les domaines du film et de la vidéo entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque	25/03/87	10/06/88	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
923. Convention entre le Royaume Uni et la Tchécoslovaquie au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale	11/11/24	15/12/26	X			
924. Convention additionnelle	15/02/35	07/05/37	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
EXTRADITION						
925. Traité entre le Royaume Uni et la Tchécoslovaquie pour l'extradition des criminels, signé à Londres le 11 novembre 1924 et amendé par un Protocole signé à Londres le 4 juin 1926	11/11/24 et 04/06/26	15/12/26	X			
FINANCE						
926. Accord concernant le règlement de questions financières	18/04/73	22/06/73	X			
IMPÔTS						
927. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative Tchèque et Slovaque en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	30/08/90		X			
PROTECTION DES INVESTISSEMENTS						
928. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection des investissements	15/11/90		X			
THAÏLANDE						
AIR						
929. Accord sur les services aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande	24/05/89	30/06/89	X			
ARBITRAGE						
930. Convention d'arbitrage entre le Royaume-Uni et le Siam	25/11/25	02/02/27		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
931. Échange de Notes constituant un *modus vivendi* commercial	22/04/69	22/04/69	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
932. Accord relatif à la coopération au développement	05/01/83	05/01/83	X			
933. Accord de coopération économique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande	11/07/88	11/07/88	X			
DÉFENSE						
934. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande concernant le stage de formation au Canada de personnel des Forces armées du Royaume de Thaïlande	30/07/90	30/07/90		X		
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
935. Traité de coopération relatif à l'exécution des sentences pénales entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande	05/01/83	11/07/88	X			
936. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Thaïlande constituant un Accord modifiant le Traité de coopération relatif à l'exécution des sentences pénales	04/07/88 et 07/07/88	08/07/88	X			
EXTRADITION						
937. Traité entre le Royaume-Uni et le Siam pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	04/03/11	04/11/11	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
938. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens dans le Royaume de Thaïlande	05/01/83	05/01/83	X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
IMPÔTS						
939. Convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	11/04/84	16/07/85[131]	X			
TRINITÉ-ET-TOBAGO						
AIR						
940. Accord concernant des services aériens commerciaux réguliers (avec Échange de Notes)	11/08/70	03/11/71[132]	X			
DÉFENSE						
941. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Trinité-et-Tobago concernant la formation au Canada du personnel des Forces armées de la République de Trinité-et-Tobago	07/08/89	07/08/89	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
942. Échange de Notes relatif aux investissements canadiens au Trintié-et-Tobago assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations	08/02/74	08/02/74	X			
IMPÔTS						
943. Convention concernant les impôts sur le revenu en vue d'éviter la double imposition, l'évasion fiscale et d'encourager le commerce et les investissements internationaux	28/09/66	01/03/67				

[131]En vigueur provisoirement à compter du 1er janvier 1985
[132]En vigueur provisoirement à compter du 11 août 1970

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int Désuet
PENSIONS						
944. Accord relatif au Régime de pensions du Canada	26/04/77	26/04/77[133]	X			
RADIO						
945. Échange de Notes permettant à des stations de radioamateurs du Canada et de Trinité-et-Tobago d'échanger des messages ou d'autres communications émanant de tierces parties ou destinés à de tierces parties	11/02/72	13/03/72	X			
TUNISIE COMMERCE:						
946. Accord commercial	08/08/72	08/08/72	X			
IMPÔTS						
947. Convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune	10/02/82	04/12/84[134]	X			
TURQUIE COMMERCE:						
948. Échange de Notes constituant un *modus vivendi* commercial entre les deux pays	01/03/48 et 15/03/48	15/03/48	X			
ENTRAIDE JUDICIAIRE:						
949. Convention entre le Royaume-Uni et la Turquie relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	28/11/31	12/06/33	X			

[133] Avec effet rétroactif au 1er janvier 1974
[134] Avec effet au 1er janvier 1985

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
NUCLÉAIRE						
950. Accord pour la coopération dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	18/06/85	14/07/86	X			
VISAS						
951. Échange de Notes concernant la délivrance aux représentants diplomatiques, aux fonctionnaires et aux non immigrants de visas utilisables plusieurs fois	21/08/56	21/09/56	X			
UNESCO **PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS**						
952. Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) concernant l'établissement d'un bureau de l'UNESCO au Canada	18/09/89	18/09/89	X			
UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES (URSS) **AGRICULTURE**						
953. Accord sur la coopération agricole	26/09/81	26/09/81	X			
AIR						
954. Accord relatif aux transports aériens	11/07/66	11/07/66	X			
955. Échange de Notes entre le Canada et l'URSS constituant un Accord modifiant l'Accord relatif aux transports aériens du 11 juillet 1966	20/11/89	20/11/89	X			
BLÉ						
956. Accord concernant la fourniture de céréales	02/10/86	02/10/86		X		

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
COMMERCE						
957. Accord commercial	29/02/56	26/05/56[135]	X			
COOPÉRATION						
958. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS sur la coopération entre les provinces canadiennes et les républiques de l'URSS	20/11/89	20/11/89				X
COOPÉRATION DANS L'ARCTIQUE ET LE NORD						
959. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS sur la coopération dans l'arctique et le Nord	20/11/89	20/11/89	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
960. Accord à long terme visant à faciliter la coopération économique, industrielle, scientifique et technique	14/07/76	14/07/76	X			
CULTURE						
961. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS concernant les relations dans le domaine de l'audiovisuel (avec Protocole)	20/11/89	20/11/89	X			
DÉFENSE						
962. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS concernant les visites à caractère militaire	20/11/89	20/11/89		X		

[135] En vigueur provisoirement à compter du 29 février 1956

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ÉCHANGES						
963. Accord général sur les échanges	20/10/71	20/10/71	X			
ENVIRONNEMENT						
964. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS concernant la coopération dans le domaine de l'environnement	20/11/89	20/11/89	X			
IMPÔTS						
965. Accord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu	13/06/85	20/10/86	X			
INVESTISSEMENTS						
966. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements	20/11/89		X			
NAVIGATION						
967. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS sur la prévention des incidents en mer au-delà de la mer territoriale (avec Annexe)	20/11/89	20/11/89	X			
NUCLÉAIRE						
968. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	14/10/88	14/10/88[136]				X

[136]Terminé le 20 novembre 1989

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
969. Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS constituant un Accord sur la coopération nucléaire concernant l'enrichissement de l'uranium[137]	20/11/89	20/11/89	X			
970. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (avec Annexes)	20/11/89	20/11/89	X			
PÊCHERIES						
971. Accord sur leurs relations mutuelles en matière de pêche	01/05/84	01/05/84	X			
PROPRIÉTÉ (Biens)						
972. Accord relatif à la location et à la construction des bâtiments pour la nouvelle ambassade canadienne à Moscou	16/01/76	16/01/76				X
QUESTIONS CONSULAIRES						
973. Échange de Notes relatif à certaines questions consulaires	14/07/67	14/07/67	X			
RÉCLAMATIONS						
974. Protocole concernant la réclamation pour dommages occasionnés par le satellite soviétique «Cosmos 954»	02/04/81	02/04/81				X
RELATIONS CONSULAIRES						
975. Accord pour l'échange de Consuls	05/02/42	05/02/42				X
RELATIONS DIPLOMATIQUES						
976. Accord pour l'établissement de relations diplomatiques directes	12/06/42	12/06/42				X

[137] Cet accord demeurera en vigueur aussi longtemps que l'*Accord de coopération nucléaire*, signé le même jour.

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
SCIENCE						
977. Accord sur la coopération dans l'application industrielle de la science et de la technologie	27/01/71	27/01/71	X			
978. Accord entre le Canada et l'URSS sur la coopération en matière de recherche spatiale et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques	20/11/89	20/11/89	X			
URUGUAY **ARBITRAGE**						
979. Traité d'arbitrage entre le Royaume-Uni et l'Uruguay	18/04/18	11/02/19		X		
COMMERCE						
980. Accord commercial	12/08/36	15/05/40	X			
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT						
981. Accord général sur la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay (avec Annexes)	10/02/89		X			
EXTRADITION						
982. Traité entre le Royaume-Uni et l'Uruguay pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	26/03/1884	20/03/1885	X			
ÉNERGIE NUCLÉAIRE						
983. Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire	29/07/88		X			

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
984. Échange de Notes afin de permettre aux stations de radioamateurs du Canada et de l'Uruguay d'échanger des messages ou d'autres communications avec des tiers	15/08/72 et 28/08/72	22/04/75	X			
VANUATU[138]						
VENEZUELA						
AIR						
985. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Venezuela relatif au transport aérien (avec annexe)	26/06/90		X			
COMMERCE						
986. Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et le Venezuela	29/10/1834	13/02/03	X			
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
987. Accord de coopération	25/06/82	20/12/82	X			
IMPÔT						
988. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Venezuela tendant à éviter la double imposition dans le domaine du transport maritime et aérien	26/06/90		X			

[138] Les traités applicables à Vanuatu et, antérieurement, aux Nouvelles-Hébrides, font présentement l'objet d'un examen par le gouvernement du Canada. Il ne nous est dès lors pas possible d'indiquer les conditions de succession du Québec à de tels traités.

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
RADIO						
989. Échange de Notes permettant aux stations de radioamateurs des deux pays d'échanger des messages et autres communications avec des tiers	22/11/61	22/11/61	X			
990. Accord de réciprocité concernant l'exploitation de stations de radio-amateurs	29/10/68	13/11/68	X			
VISAS						
991. Échange de Notes sur les conditions à remplir par les voyageurs non immigrants des deux pays pour l'obtention de visas	05/10/59 et 08/10/59[139]					X
YOUGOSLAVIE						
AIR						
992. Accord de coopération au transport aérien	16/11/84	21/03/85[140]	X			
COMMERCE						
993. Traité de commerce et de navigation entre le Royaume-Uni et la Yougoslavie	12/05/27	09/02/29	X			
994. Accord commercial	24/10/73	17/05/77	X			
CULTURE						
995. Accord de coproduction cinématographique et audiovisuelle entre le Gouvernement du Canada et le Conseil exécutif fédéral de l'Assemblée de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (avec règles de procédure)	11/02/88	03/10/88	X			

[139] Terminé le 11 mars 1991

[140] En vigueur provisoirement à compter du 16 novembre 1984

Titre du traité	Signature	Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
ENTRAIDE JUDICIAIRE						
996. Convention entre le Royaume-Uni et la Yougoslavie relative aux actes de procédure en matière civile et commerciale	27/02/36	18/08/37	X			
EXTRADITION						
997. Convention entre le Royaume-Uni et la Serbie pour l'extradition mutuelle de criminels fugitifs	23/11/00	13/08/01	X			
GARANTIE DES INVESTISSEMENTS						
998. Accord relatif à la protection des investissements	21/12/79	28/10/80	X			
PROPRIÉTÉ (Biens)						
999. Accord entre le Royaume-Uni et la Yougoslavie concernant l'indemnisation pour les biens, droits et intérêts britanniques atteints par les mesures de nationalisation, d'expropriation, de dépossession et de liquidation prises par la Yougoslavie	23/12/48	23/12/48	X			
VISAS						
1000. Échange de Notes concernant la suppression des droits de visas pour les voyageurs non immigrants des deux pays	19/09/66	01/01/67	X			
ZAÏRE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE						
1001. Accord relatif à la coopération au développement	11/11/77	11/11/77	X			
ZAMBIE COMMERCE						
1002. Accord commercial entre le Canada et la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland	06/02/58	07/02/58	X			

Titre du traité	Signature		Entrée en vigueur	Succession automat.	Libre opt. Renégo.	Demande d'adm.	Sans int. Désuet
DÉFENSE							
1003. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République de la Zambie	10/01/84		10/01/84[141]		X		
IMPÔT							
1004. Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Zambie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu	16/02/84		28/12/89	X			
ZIMBABWE							
COOPÉRATION ÉCONOMIQUE							
1005. Accord général relatif à la coopération au développement	16/09/83		16/09/83	X			
1006. Accord général de coopération économique et technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Zimbabwe	15/12/88		15/12/88	X			
DÉFENSE							
1007. Accord concernant la formation au Canada de personnel des forces armées de la République du Zimbabwe	26/08/86		26/08/86[142]		X		

[141] Avec effet rétroactif au 20 août 1966
[142] Avec effet rétroactif au 9 avril 1985

Annexe 4

L'auteur a déposé en annexe 4 le document qui s'intitule :

Succession d'États et de gouvernements : la succession d'États et la qualité de Membre des Nations Unies, Document A/CN.4/149 et Add.1, Mémorandum préparé par le Secrétariat de la Commission du droit international, 3 décembre 1962.

INDEX DES SUJETS

Accession à la souveraineté

Henri BRUN, vol. 1
Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Accord de libre-échange canado-américain (*voir* Relations économiques et commerciales)

Accord multifibres (*voir* Textile et vêtement)

Actif et dette

Geneviève BURDEAU, vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
Claude LAMONDE, vol. 1
John McCALLUM, vol. 4
Malcolm N. SHAW, vol. 4

Agriculture

Armand de MESTRAL, vol. 3
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Analyse économique (*voir* Économie, implications)

Anglo-québécois (*voir* Minorités, droits)

Armée (*voir* Défense)

Autochtones

Henri BRUN, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Bradford MORSE, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Jean-Jacques SIMARD, vol. 1

Automobile

Dennis DESROSIERS, vol. 3

Budget (*voir* Finances publiques)

Citoyenneté (*voir* Nationalité)

Commerce international (*voir* Relations économiques et commerciales)

Communauté européenne

Christian LOUIT, vol. 3
Émile NOËL, vol. 3, *Journal des débats*
Edmond ORBAN, vol. 3
Hjalte RASMUSSEN, vol. 3

Communauté nationale (*voir* Nation)

CE ou CEE (*voir* Communauté européenne)

Constitution (*voir* Institutions)

Continuité juridique

Jean-Gabriel CASTEL et Jeffrey TALPIS, vol. 2
Carole TREMBLAY, vol. 2

Contrats privés (*voir* Continuité juridique)

Défense

Jocelyn COULON, vol. 2
Charles-Philippe DAVID, vol. 2
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Albert LEGAULT, vol. 2

Dette (*voir* Actif et dette)

Devise (*voir* Monnaie)

Diplomatie (*voir* Personnalité internationale)

Droits de la personne (*voir aussi* Minorités, droits)

François CRÉPEAU, vol. 1
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Eaux territoriales (*voir* Territoire)

Économie (implications)

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Gary CALDWELL, vol. 4
Marcel DAGENAIS, vol. 4
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Patrick GRADY, vol. 4
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des Débats*
John McCALLUM, vol. 4
Mario POLÈSE, vol. 3
Daniel RACETTE, vol. 4
Gordon RITCHIE, vol. 3
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Espace économique (*voir* Relations économiques et commerciales)

États-Unis (*voir* Relations économiques et commerciales)

Europe (*voir* Communauté européenne)

Finances publiques

Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques, déficit budgétaire)
Patrick GRADY, vol. 4
John McCALLUM, vol. 4
Rodrigue TREMBLAY, vol. 4

Fonctionnaires fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Fonds monétaire international

Ivan BERNIER, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)

Francophones hors Québec (*voir* Personnalité internationale)

Frontières (*voir* Territoire)

GATT

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Armand de MESTRAL, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Bernard LANDRY, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Immigration

François CRÉPEAU, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie McANDREW, vol. 1

Impacts économiques (*voir* Économie, implications)

Institutions

Nicole DUPLÉ, vol. 1
Jacques-Yvan MORIN, vol. 1

Institutions financières (*voir* Secteur financier)

Intégrité territoriale (*voir* Territoire)

Libre-échange (*voir* Relations économiques et commerciales)

Militaires (*voir* Défense)

Minorités (droits)

Gary CALDWELL, vol. 4
Jules DESCHÊNES, vol. 1, *Journal des débats*
José WOERHLING, vol. 1

Monnaie (*voir aussi* Fonds monétaire international)

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dollar)
Bernard FORTIN, vol. 4, *Journal des débats*
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
David LAIDLER, vol. 4, *Journal des débats*
Vély LEROY, vol. 4

Nation

Fernand DUMONT, vol. 1
Danielle JUTEAU et Marie McANDREW, vol. 1
Simon LANGLOIS, vol. 1

Nationalité

Claude EMANUELLI, vol. 1

Organisations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Outaouais (*voir* Régions frontalières)

Partage de la dette (*voir* Actif et dette)

Personnalité internationale (*voir aussi* Fonds monétaire international et GATT)

Louis BALTHAZAR, vol. 1
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Edward McWHINNEY, vol. 1
André PATRY, vol. 1
Daniel TURP, vol. 1 (exposé, étude)

Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (*voir* Institutions)

Programmes fédéraux (*voir* Services fédéraux)

Reconnaissance internationale (*voir* Personnalité internationale)

Réfugiés (*voir* Immigration)

Régions frontalières

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4
Bernard VERMOT-DESROCHES, vol. 4

Relations économiques et commerciales (*voir aussi* Économie, implications et GATT)

Ivan BERNIER, vol. 3
André CÔTÉ, vol. 3
Gérard COULOMBE (Desjardins Ducharme), vol. 4
Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, vol. 3
Dennis DESROSIERS, vol. 3
Pierre FORTIN, vol. 4 (conséquences économiques)
Robert JENNESS, vol. 3, *Journal des débats*
Joseph T. JOCKEL, vol. 1
Bernard LANDRY, vol. 3
Claude MASSON, vol. 3
Pierre-Paul PROULX, vol. 3
Gordon RITCHIE, vol. 3
Robert SAINT-LOUIS, vol. 3

Relations internationales (*voir* Personnalité internationale)

Secteur agro-alimentaire (*voir* Agriculture)

Secteur automobile (*voir* Automobile)

Secteur financier

Gérard COULOMBE (Desjardins, Ducharme), vol. 4
Daniel DESJARDINS et Claude GENDRON, vol. 4 (dette)
Vély LEROY, vol. 4

Secteur du textile et du vêtement (*voir* Textile et vêtement)

Services fédéraux

Marcel BEAUDRY, vol. 4
Consortium LAMONDE MALLETTE, vol. 2
GRONDIN, POUDRIER, BERNIER, vol. 2
Maurice SAINT-GERMAIN, vol. 4

Sièges sociaux

Mario POLÈSE, vol. 4

Succession aux traités (*voir* Personnalité internationale)

Territoire

Henri BRUN, vol. 1
Jonathan I. CHARNEY, vol. 1
Henri DORION, vol. 1
Éric GOURDEAU, vol. 1
Alain PELLET et al, vol. 1
Stephen A. SCOTT, vol. 1

Textile et vêtement

André CÔTÉ, vol. 3

Traités (*voir* Personnalité internationale)

VOLUME 1
LES ATTRIBUTS D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

VOLUME 2
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS JURIDIQUES
LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

VOLUME 3
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Première partie)

VOLUME 4
LES IMPLICATIONS DE LA MISE EN OEUVRE
DE LA SOUVERAINETÉ :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES
ET LES FINANCES PUBLIQUES (Deuxième partie)